

Evasión Fiscal en México: El caso del IVA

**CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA
ECONOMICAS***

FAUSTO HERNANDEZ TRILLO

ANDRÉS ZAMUDIO CARRILLO

con la participación:

MANUEL NUÑEZ VELASCO

BRENDA JARILLO RABLING

Enero 2004

* La responsabilidad del contenido es exclusiva del equipo y no representa la posición de la institución que representan.

Índice

Resumen ejecutivo

Introducción	2
Sección 1: Comparativos internacionales	6
Sección 2: Estructura Legal del IVA en México	19
Sección 3: La estimación	42
Sección 4: Lecciones de Política	67
Referencias	74
Anexo A: Principales reformas recientes efectuadas a la Ley del IVA	75
Anexo B: Lista de actividades económicas que no causan la tasa general de IVA	78
Anexo C: Penas y sanciones por incumplimiento	83
Anexo D: Tablas de Cálculo de Tratamientos Especiales	85
Anexo E: Estructura del consumo privado de acuerdo a la ENIGH-2002	87
Anexo F: Cálculo del IVA por Sectores	90

Resumen Ejecutivo

1. El problema de la evasión fiscal es tan viejo como los mismos impuestos. Su explicación y la determinación de los mecanismos para reducirla son de vital importancia para cualquier país, y México no es la excepción. Tan es así que en la literatura económica existe ya una subrama llamada la economía del cumplimiento/incumplimiento tributario, aunque también se ha abordado desde la perspectiva jurídica, organizacional y ética.

2. Para poder combatirla, un buen primer paso es estimarla y en la medida de lo posible caracterizarla. En este trabajo se presentan algunas estimaciones. Para lograrlo el trabajo se estructuró de la siguiente manera. La primera sección presenta comparaciones internacionales para ubicar la recaudación y evasión del IVA en nuestro país. La segunda sección analiza el marco legal del impuesto. En la sección 3 se presentan las estimaciones de la evasión del IVA bajo tres metodologías. La primera es una metodología estándar y consiste en la utilización exclusiva de las cuentas nacionales. La segunda metodología consiste en la utilización de la información proveniente de las cuentas nacionales con la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. La tercera metodología consiste en una aproximación para la detección del IVA potencial y la evasión por sectores de actividad económica. Finalmente, en la última sección se discuten lecciones de política.

Comparación Internacional

3. Comparativamente, México recauda un volumen de IVA como proporción del PIB muy bajo, ya que el promedio para el año 2000 en los países de la OCDE asciende a 6.9 por ciento del PIB, mientras que la de nuestro país alcanza tan sólo poco más de 3.5 por ciento.

4. Cuando se le compara con respecto a países de América Latina, México tampoco muestra un buen desempeño, ya que el promedio recaudatorio de dicha región se ubica en 5.5 por ciento del PIB, también considerablemente arriba del nuestro.

5. En términos de productividad del IVA, que consiste en el cociente entre la recaudación del IVA como proporción del PIB y la tasa general del propio IVA, México presenta una

productividad del 0.22 para el año 2000, comparado con el promedio de 0.40 para los países de la OCDE.

6. Las exenciones y tratamientos especiales son comunes en el mundo. La principal diferencia entre México y el resto de los países de la OCDE estriba en las tasas preferenciales. Así, mientras aquí los tratamientos se encuentran concentrados en tasa cero o exención, en los países de dicha organización se canalizan por medio de tasas positivas. Esto impacta de manera importante la productividad del impuesto, ya que cuando la tasa preferencial es positiva, la recaudación se incrementa, la que al ser dividida sobre una tasa general, tiende a arrojar un indicador de eficiencia mayor. Aunque el caso de Corea del Sur es ilustrativo, ya que también presenta tratamientos especiales similares a México y su productividad asciende a 35 por ciento, cifra muy superior a la nuestra, lo que sugiere que hay espacio para mejora en eficiencia recaudatoria. De aquí la importancia del estudio.

Marco Legal del IVA

7. La Ley del IVA y las reformas recientes contienen varios avances en relación con la equidad, simplificación y la seguridad jurídica, tanto al fisco como a los contribuyentes. En materia de equidad los avances más importantes son: (i) el cómputo de flujo de efectivo es más equitativo que el cálculo sobre transacciones devengadas porque el impuesto sólo se paga con base en las entradas y las salidas del impuesto, lo que otorga un tratamiento financiero justo a los contribuyentes y al erario federal. (ii) Reglas claras para establecer tasa cero a maquiladoras que producen bienes para exportación, lo que evita la discriminación entre empresas al evitar que las que producen para consumo nacional tengan una ventaja competitiva frente a otras empresas.

8. En materia de simplificación los avances más importantes son: (i) El cálculo mensual y definitivo del IVA con base en el IVA cobrado menos el IVA pagado en lugar del cómputo anual evita tener que efectuar pagos provisionales y hacer un ajuste semestral por inflación. (ii) La homologación de la presentación de las declaraciones de IVA y de ISR le ahorra tiempo y recursos a los contribuyentes.

9. En materia de seguridad jurídica los avances más importantes son: (i) La incorporación en la LIVA de la nueva mecánica de cobro en lugar de la Ley de Ingresos le proporciona estabilidad a las normas, ya que no es necesario tener que aprobar anualmente las disposiciones. (ii) Con el establecimiento de reglas claras para el régimen de las maquiladoras y para las fusiones y adquisiciones de empresas se redujeron las probabilidades de un comportamiento oportunista al solicitar devoluciones o para eludir el pago del impuesto.

11. Al aplicar las disposiciones de la LIVA los contribuyentes procuran beneficiarse con las normas legales, incluso, tratan de obtener beneficios más allá del propósito buscado por los legisladores cuando las aprobaron, a través de identificar lagunas o imprecisiones en la legislación o aprovechar al máximo los estímulos o ventajas de la ley. El trabajo documenta algunas de ellas en materia de simplificación, equidad y de seguridad jurídica.

12. Destaca en materia de simplificación, el hecho de que los contribuyentes del régimen general tienen que calcular el ISR sobre devengado en tanto que el IVA sobre flujo de efectivo, provoca que lleven una contabilidad separada. Esto tiende a incrementar sus costos administrativos y los de transacción para el cumplimiento de la ley.

13. En materia de equidad destaca, que muchos contribuyentes optan por efectuar sus operaciones económicas en la informalidad ya que el sistema tributario es sumamente complejo lo que les incrementa sus costos de transacción. Sin embargo, el desarrollo de las actividades económicas informales afecta a las empresas establecidas porque tienen que competir en desigualdad de circunstancias. No obstante, los contribuyentes formales también tienen incentivos para no expedir facturas a sus clientes y así disminuir el IVA a cargo. Si una buena parte de las operaciones de las empresas no se facturan entonces en la contabilidad se registrará un IVA a cargo mucho menor; así, al acreditar el impuesto pagado en la compra de sus insumos, se pueden obtener saldos a favor para solicitar su devolución.

14. En materia de seguridad jurídica, los estados no tienen incentivos para aplicar las potestades de la LIVA porque éstas se encuentran en una ley que aprueba el Congreso de la Unión, lo que implica que pueden modificarse fácilmente. En cambio, si se establecieran en la Constitución dichas potestades tendrían mayor certeza jurídica.

15. Tener múltiples tasas y exenciones provoca una merma importante en las finanzas públicas. De acuerdo con el presupuesto de gastos fiscales de 2003, es decir, la estimación de los subsidios que se entregan a la sociedad a través del sistema tributario por medio de la recaudación que deja de percibir el erario, asciende a 124,304 millones de pesos, equivalentes al 1.9% del PIB, más de la mitad de lo que se tiene proyectado recaudar en 2003.

16. En materia de penas y sanciones la legislación es sumamente vaga entre error o infracción y defraudación fiscal. Por ello, es importante modificar tal situación.

17. Como se aprecia, existen muchos tratamientos especiales que en principio pueden favorecer la evasión así como la elusión. Pero hasta aquí no se ha cuantificado, lo cual es importante para poder tomar medidas pertinentes para disminuirla. A continuación el estudio se enfocó en ello.

Estimaciones de Evasión

18. Esta sección se destinó a estimar la evasión del IVA. En general el procedimiento estándar que se sigue para el cálculo de la evasión consiste en determinar el IVA potencial y compararlo con la recaudación real, siendo que la evasión es la diferencia entre ambos. Lo que diferencia las distintas metodologías es la estimación de la recaudación potencial. En este estudio se utilizan tres metodologías alternativas para ello, con el objeto de permitir la apreciación de la sensibilidad que tiene el cálculo de la evasión, dependiendo la metodología utilizada. Aquí argumentamos que una de ellas es la más adecuada, a saber, la que utiliza el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) con el complemento de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH).

a) Cuentas nacionales

19. La metodología de cuentas nacionales se puede resumir de la manera siguiente: (i) Se estima la base impositiva teórica del IVA con información del Sistema de Cuentas Nacionales. (ii). Para obtener la recaudación potencial a partir de la base gravable del IVA, se realizan los siguientes procedimientos: (a) Se sustrae a la base gravable los bienes y servicios a los cuales se les aplica la tasa cero, y aquellos que son exentos, estos últimos se ajustan ya que el proceso intermedio sí paga parte de IVA, que se encuentra incluido en el valor agregado de la producción del SCN, (b) también se resta el valor del consumo final en pequeños comercios a la base potencial del IVA; (c) Se divide el consumo entre zona fronteriza e interior de la República; (e) Se suman la recaudación potencial en ambas zonas. (iii). Se compara la recaudación teórica estimada con la recaudación observada reportada por la SHCP, obteniendo a partir de la diferencia, el costo de las exenciones, la tasa en la zona fronteriza, la evasión fiscal, la elusión fiscal y los tratamientos especiales.

20. Con base en esta metodología la evasión en el año 2001 en términos de la recaudación potencial es de 39.02 por ciento, equivalentes a 2.28 por ciento del PIB.

21. A pesar de ser una de las metodologías más usadas para estimar la evasión del IVA, ésta presenta algunas deficiencias inherentes. En primer lugar, no permite distinguir el comercio informal del formal; esto presenta un problema para caracterizar la evasión entre los dos tipos de comercio, aunque este aspecto no es objeto del presente análisis. Segundo, uno de los pasos para encontrar la base impositiva teórica es restarle al PIB la depreciación para obtener el Ingreso Nacional Disponible. Sin embargo, la inversión residencial y la de gobierno central no debe deducirse pues no se consolida en estados financieros.

22. Otro cálculo incorrecto para obtener la base gravable usando la metodología de las cuentas nacionales, es que no se ajustan las exportaciones, por turismo receptivo, que se deducen del Ingreso Nacional Disponible: Al deducir en su totalidad las exportaciones, éste se elimina cuando en realidad, de acuerdo a la legislación vigente, el importe pagado por este concepto no se devuelve al visitante extranjero. Finalmente, y tal vez el más importante, es la estimación precisa del consumo privado, parte medular de la base

gravable. El uso del SCN para desglosar el consumo privado resulta impreciso, ya que no es posible identificar el valor agregado en cada etapa de la cadena productiva, así como las múltiples intersecciones que existen entre los distintos sectores productivos. Para ello, se complementa esta metodología con la ENIGH.

b) SCN con ENIGH

23. Como se sabe el gasto se compone del gasto privado, el gubernamental, la inversión y las exportaciones. El primero representa alrededor de 70 por ciento del total. Por ello, si se logra identificarlo y desagregarlo de manera precisa, la base gravable también adquiere mayor exactitud. De aquí la importancia de utilizar un instrumento que desglose esta información, como la Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). De este modo lo que se hace es estimar el potencial proveniente de cada uno de los rubros. A continuación resumimos la manera como se realizó.

24. Con esto en mente los otros componentes de la demanda final, como la inversión, el gasto gubernamental y las exportaciones, se obtuvieron del SCN, mientras que el del consumo privado se calculó a partir de la mencionada Encuesta. Así, el primer paso fue clasificar a los objetos de gasto de acuerdo a la tasa impositiva que le corresponde, así como otro tipo de tratamientos preferenciales, tales como la zona fronteriza y el interior de la República. Con esto se obtuvo el potencial recaudable proveniente del consumo final.

25. Otra parte importante en la demanda final son los gastos del gobierno. Como este sector no puede trasladar el IVA pagado a los bienes que vende, dado que se trata de un consumo final, es necesario identificar los artículos comprados que causan IVA. Normalmente el monto de los artículos que causan IVA es pequeño en comparación con el monto del gasto del Gobierno, ya que la mayor parte del gasto del gobierno corresponde a sueldos y salarios. Para poder determinar el IVA que absorbe el gobierno aquí se utiliza la información detallada que está presente en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

26. Otro componente de la demanda final corresponde a las exportaciones. En general a las exportaciones se les aplica la tasa cero por lo que no se deberían considerar para el IVA potencial; sin embargo, en este sector se encuentra el turismo receptivo, el cual sí paga IVA por el consumo en productos y servicios que hacen los turistas extranjeros cuando visitan el país y los cuales tienen incorporado en su precio el IVA.

27. El último componente de la demanda final es la inversión bruta. Conviene dividir esta inversión entre la inversión en maquinaria y equipo, inversión en construcciones y variación de existencias. Cuando la inversión en maquinaria y equipo la lleva a cabo una empresa se puede omitir del cálculo del IVA potencial ya que el IVA pagado (cuando es el caso) se trasladará eventualmente al precio del producto final. En el mismo caso se encuentran las variaciones de existencias. Alternativamente. Estos son bienes intermedios y no finales, lo cual se ajusta al supuesto hecho anteriormente respecto a qué grava el IVA

28. Igualmente, se debe ser cauteloso en la inversión en maquinaria y equipo, sobre todo cuando ésta es llevada a cabo por el sector gobierno o por empresas no orientadas al mercado, es decir, sin fines de lucro. En cuanto a la inversión en construcción nos importa la que se destina a los hogares y al sector público, ya que a pesar de que este tipo de bienes son exentos sí incorporan en su precio una parte de IVA.

29. Al calcular el IVA potencial para cada uno de los conceptos del gasto total monetario, y conforme a los supuestos, se obtiene que el IVA incorporado representa el 6.0 por ciento del gasto total de los hogares. De esta manera se aplica este porcentaje al consumo privado que aparece en las cuentas nacionales y se obtiene el IVA potencial correspondiente al consumo. Agregando el IVA potencial de cada uno de los conceptos que se consideran se obtiene el IVA potencial total. Este IVA potencial se compara con el IVA recaudado y se obtiene la evasión.

30. La evasión del IVA, utilizando la metodología propuesta en este estudio resulta menor a la de cuentas nacionales (35.3 por ciento *versus* 38.1 por ciento de la recaudación potencial total). Como porcentaje del PIB la evasión asciende a 1.95 por ciento. La diferencia es que

en la metodología propuesta se ajusta por los problemas inherentes al uso de la metodología de cuentas nacionales.

c) Evasión por medio de estimaciones sectoriales

31. En el estudio se caracterizó la evasión por sector. Se debe aclarar que ello tiene que ser tomado con cautela en términos de lecciones de política ya que el registro de los contribuyentes ante la autoridad fiscal (SHCP) no coincide con el padrón correspondiente del INEGI, dado que persiguen objetivos diferentes. Por otro lado, también se tiene el problema con la estimación del IVA potencial por sectores, ya que para hacerlo se requiere de información detallada sobre las ventas y compras entre sectores. Para solucionarlo, se utilizó la matriz de insumo-producto, debido a que contiene información sobre las transacciones entre sectores. Aunque debe señalarse que no se cuenta con una actualización de ésta, por lo que se utilizó una versión de 1996. Por esta razón la estimación puede resultar algo imprecisa. Los detalles de estimación se presentan en un anexo.

32. De la estimación se concluye que varios sectores, como Minería, Construcción, Electricidad, Comercio y Restaurantes, presentan indicadores elevados de evasión, en términos relativos (como proporción de su potencial), a pesar de que en términos absolutos (con relación al PIB) no resultan tan altos. Por el contrario, la industria manufacturera aparentemente es la que mayor evade en términos absolutos, pero en términos relativos ésta no es tan alta. Esto último resulta natural dado su volumen. Con las reservas del caso señaladas, este resultado sugeriría que habría que auditar más a los sectores mencionados como evasores en términos relativos. Aunque se insiste que la sectorización no es equiparable con la del INEGI, debido a las discrepancias de los padrones, es decir, la metodología se presenta como una primera aproximación, novel en México.

33. Debe señalarse que esta metodología, además de caracterizar la evasión sectorialmente, arroja una nueva estimación de la evasión total, la que asciende a 38.68 por ciento equivalente a 2.25 por ciento del PIB. Ello se debe fundamentalmente a cambios en la propia metodología y al uso de de bases de datos distintas. Recuerde que la metodología que se considera más acabada es la que utiliza el SCN con la ENIGH.

Lecciones de política

34. La estimación de la evasión en este estudio resultó no ser tan alta como algunos otros estudios sobre México sugieren, pero elevada con relación a otros países, en especial desarrollados, donde la evasión se ha estimado en menos del 20 por ciento del potencial de recaudación. Como porcentaje del PIB la evasión se ubica en alrededor de los dos puntos. En la estimación que consideramos más adecuada esta cifra asciende a 1.95 por ciento del PIB.

35. La evasión puede explicarse por diversos motivos. La literatura sugiere que un elemento importante lo representan las auditorías. Por ello, es fundamental identificar los impactos que tienen las auditorías sobre la disposición de pago de los contribuyentes. De igual manera, se puede estimar cuál es la probabilidad actual de que una persona –física o moral- sea auditada.

36. Resulta necesario que la Administración Tributaria considere la forma como se audita. De acuerdo a la literatura económica existe el consenso de que la auditoría debe focalizarse en cierta medida y acompañarse de revisiones aleatorias, ya que ello impacta de manera importante la percepción de la probabilidad de ser detectado. Claramente, cuando la probabilidad de ser auditados es baja se producen incentivos para sub-reportar ingresos o sobre-reportar deducciones. Si bien esta recomendación emana del cálculo de una cifra relativamente alta de evasión, es necesario precisar que es necesario un estudio riguroso en este sentido, que le dé sustento a la misma.

37. Debe señalarse que las estimaciones por sectores sugerirían cuál de ellos auditar. Sin embargo, se debe ser cauteloso en dicha interpretación debido a que la sectorización con fines de fiscalización no concuerda con la clasificación del INEGI.

38. En este sentido la recomendación incluye una revisión del padrón de contribuyentes para que se inscriban en el principal giro de negocio. Asimismo, es deseable que el padrón de registro de la SHCP sea lo más congruente con el del INEGI.

39. Asimismo, es deseable revisar la legislación referente a auditoría y adecuarla a la política en la materia, de tal manera que impacten como se espera de ellas, especialmente con los cambios recientes en el Código Fiscal de la Federación.

40. Debe reconocerse que, además de las auditorías, existen otros factores que han sido detectados en la literatura como explicativos en los niveles de cumplimiento fiscal. Primero, un factor importante que ha sido estudiado para otros países es que la evasión es más alta en aquéllos donde la percepción de la gente sobre la eficiencia del gasto público es negativa.

41. Segundo, se ha comprobado que cuando la ciudadanía siente que la carga fiscal no es equitativa, entonces la evasión aumenta. Tercero, desde el punto de vista psicológico se ha encontrado que el sentimiento de culpa y la presión social pueden ayudar a explicar el nivel de evasión fiscal. Pero ello sucede en países con alto contenido de presión social, como los EUA.

42. Desde el punto de vista legal e institucional, aquí se concluye que la ley presenta algunos vacíos. El análisis arroja las siguientes recomendaciones.

- Se deben redactar las leyes de manera que sean más claras y se diferencien distintos conceptos, como el de error y defraudación fiscal del Código Fiscal de la Federación. Sería conveniente analizar la pertinencia jurídica de que las penalizaciones fueran más específicas.
- Es de vital importancia planear y focalizar las auditorías. En adición, es necesario una planeación más adecuada para cualquier tipo de modificación reforma que se le quiera hacer al impuesto. Debe haber un esfuerzo por mantener una CONTABILIDAD DE LA RECAUDACION acorde a las necesidades de planeación, fiscalización y auditoria. Aún así, se cree conveniente mencionar que a pesar de que parte de esta información existe, persisten algunas deficiencias, como por ejemplo la señalada con respecto a los padrones de contribuyentes por sector económico.

- Insistir en la mejora en la aplicación de la ley una vez detectado el fraude fiscal.
- Debe señalarse que la frecuencia de las modificaciones puede generar, por un lado, un costo de ajuste en la agencia recaudadora para modificar de manera acorde con los cambios legales sus sistemas, así como capacitar al personal en este sentido. Cuando la agencia está terminando esta actividad, sobrevienen más cambios en el siguiente año fiscal. Esto, si bien sujeto a corroboración, puede ser captado por los agentes, quienes lo utilizarían a su favor, con lo que la evasión aumentaría. Por otro lado, los contribuyentes, también tienen un costo con las modificaciones, aspecto que puede incrementar la elusión o incluso la evasión, debido a que se les dificulta en mayor medida el cumplimiento fiscal por malas interpretaciones de la ley –cambiante cada año. Ello sugiere que deben reducirse en la medida de lo posible.

43. Un aspecto que es importante en la fiscalización de IVA es el referente a la variedad de tratamientos especiales. De esta discusión una propuesta es, en la medida de lo posible, modificar esta situación (reducir los tratamientos especiales). Sin embargo, se reconoce que políticamente ha sido inviable, pero no por ello, debe omitirse como recomendación, ya que favorecen la evasión y la elusión fiscales.

Introducción

El problema de la evasión fiscal es tan viejo como los mismos impuestos. Su explicación y la determinación de los mecanismos para reducirla son de vital importancia para cualquier país, y México no es la excepción. Tan es así que en la literatura económica existe ya una subrama llamada la economía del cumplimiento/incumplimiento tributario, aunque también se ha abordado desde la perspectiva jurídica, organizacional y ética. Aquí abordaremos sólo el primero, i.e., el lado económico.

En este sentido, esta rama de las finanzas públicas estudia el problema desde tres ópticas: eficiencia, equidad e incidencia. Así, si los estratos de mayores ingresos puede sistemáticamente evadir una cantidad considerablemente mayor de impuestos con relación a estratos de ingreso bajos de la población, entonces el sistema tributario (en términos que se denominan efectivos) es en realidad menos equitativo de lo que sugiere su propio diseño. En adición, los intentos de evasión fiscal y el costo en el que se incurre para el cumplimiento de la ley representan en el fondo una pérdida del bienestar (DWL, por sus siglas en inglés, que significa carga muerta). La evasión, al mismo tiempo, provoca que las autoridades impongan tributaciones adicionales para resarcir lo que se evadió, que perjudica a los cautivos, distorsionando aún más la equidad; este último fenómeno es particularmente importante en países en desarrollo (Bird, 1992).

Otro de los grandes problemas identificados en el incumplimiento tributario es el asunto relacionado con la *elusión*, la que también afecta de manera indeseada el principio de equidad. Como se sabe, este fenómeno se caracteriza por tomar ventaja de manera legal de las deficiencias de las leyes en la materia. A diferencia de la evasión este fenómeno puede minimizarse de manera importante cuando (i) se redactan las leyes de manera adecuada; y, (ii) cuando se reducen al máximo los tratamientos especiales en los distintos impuestos. Aunque esto último también afecta de manera adversa el nivel de evasión.

Finalmente, el cumplimiento/incumplimiento tributario también está asociado con la aplicación de la ley. A pesar de ser un problema muy relacionado con la materia jurídica, desde el punto de vista económico existe una literatura importante asociada a los castigos y

las probabilidades de ser detectado. Así, cuando los castigos y la probabilidad de ser detectado son reducidos, la evasión aumenta claramente. Pero la probabilidad de detección trae aparejada la pregunta de quién será el encargado de hacer valer la ley.

En general, en el mundo se han diseñado instituciones para el cumplimiento de la ley, lo cual también trae consideraciones económicas. En particular, el problema de agente-principal. La institución recaudadora es el agente que tiene una imperfecta capacidad de supervisión, pero al mismo tiempo debe diseñar la estructura de recaudación, castigo y auditoría para cumplir con las metas de ingreso proyectadas.

Un buen primer paso, entonces, para estudiar estos fenómenos en México es estimar el tamaño de la evasión. En la medida en que se determine esta cifra, y se le caracterice de manera adecuada, es más factible identificar sus posibles causas, así como diseñar los mecanismos para combatirla. Este es el objetivo del presente estudio que intenta medir la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México. A pesar de la dificultad para su medición, la cual está siempre sujeta a detalles metodológicos, se utilizarán (i) las cuentas nacionales; (ii) la encuesta nacional de ingreso-gasto de los hogares; y, para caracterizarla sectorialmente (iii) la matriz de insumo producto de 1978, actualizada en 1996. Todas ellas arrojan una estimación de la evasión, pero las últimas dos se emplean para intentar caracterizarla de manera que arrojen algunas lecciones de política. Aquí radica la importancia del estudio.

En cierto sentido la estimación del tamaño de la evasión ayuda a (i) determinar el monto de los recursos que se destinan a la fiscalización –o distribución de los montos globales entre facilitación del cumplimiento y control; (ii) y establecer hacia dónde canalizar esas actividades de fiscalización, es decir, identificar “grupos” de contribuyentes. Debe destacarse que estos grupos no necesariamente son los sectores tipo de actividad económica.

En este trabajo se estima que la evasión fiscal del IVA con la metodología que consideramos más completa se encuentra ubicada alrededor del 2 por ciento del PIB, o 35.5 por ciento del potencial total. Sin embargo, la cifra alcanza 39 por ciento o 2.38 por ciento

del PIB cuando se utiliza la de SCN (Sistema de Cuentas Nacionales); y, 38 por ciento o 2.25 por ciento del PIB con la que la calcula con sectores económicos.

La cifra que aquí se considera más fidedigna se estima con la aplicación de una metodología novedosa que combina el sistema de cuentas nacionales y la encuesta nacional de ingreso-gasto de los hogares. A partir de esta estimación y del análisis de la legislación vigente del IVA hasta 2003, la recomendación de política que emana es la de incrementar la percepción que tiene el contribuyente de ser detectado cuando comete un error o una defraudación fiscal; es decir, es necesario que esta probabilidad se incremente. El análisis también sugiere que deben eliminarse, o al menos reducirse, los tratamientos preferenciales. En adición, se requiere que la aplicación de la ley sea más expedita y efectiva. Finalmente, la redacción de la legislación debe reconsiderarse ya que en la actualidad existen lagunas que efectivamente reducen la capacidad de fiscalización.

Debe reconocerse que existen otros factores que han sido detectados en la literatura como explicativos en los niveles de cumplimiento fiscal. Primero, un factor importante que ha sido estudiado para otros países es que la evasión es más alta en aquéllos donde la percepción de la gente sobre la eficiencia del gasto público es negativa (Kent Smith, 1992).

Segundo, se ha comprobado que cuando la ciudadanía siente que la carga fiscal no es equitativa, entonces la evasión aumenta (Spicer y Becker, 1980). Tercero, desde el punto de vista psicológico se ha encontrado que el sentimiento de culpa y la presión social pueden ayudar a explicar el nivel de evasión fiscal. Pero ello sucede en países con alto contenido de presión social, como los EUA (Erard y Feinstein, 1994).

Dentro de la caracterización de la evasión, la sectorial es especial. En este trabajo se encontró que en términos absolutos el sector de la economía que más contribuyó a la evasión es el manufacturero. Sin embargo, el sector minero presenta la máxima evasión medida con respecto a su recaudación potencial.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. La primera sección realiza una serie de comparaciones internacionales para ubicar a nuestro país en términos de recaudación de

IVA. En la medida en que lo situemos podremos motivar la necesidad de estimar el tamaño de la evasión. La segunda sección revisa la estructura legal del IVA en México. En particular, se examina la Ley del IVA desde la perspectiva económica y jurídica, así como la penalización asociada a ella. La sección tres presenta la estimación de la evasión, discutiendo primero la metodología utilizada. Asimismo, se presentan algunas estimaciones que intentan caracterizar la evasión, tal como la recaudación potencial por los 9 grandes sectores de la economía, así como la propia incidencia de la evasión, lo que en principio arroja el potencial auditable. Finalmente, la última sección concluye con algunas directrices de política.

Sección 1: Comparativos Internacionales

Para entender la dimensión de la evasión potencial del IVA, es siempre conveniente contar con parangones adecuados. Por ello, esta sección presenta una serie de indicadores a nivel internacional que ubican a México en su contexto. Debe aclararse que este tipo de análisis, a pesar de su gran utilidad, es muy estándar¹. Por la naturaleza del presente trabajo, aquí nos concentramos en el impuesto al valor agregado (IVA).

Evolución de la Carga Fiscal

Como se puede apreciar del cuadro 1, México presenta una de las cifras más bajas de recaudación tributaria en el mundo, incluso comparada con países de América Latina, los que tienen un nivel de desarrollo similar a nuestro país. La carga fiscal total de México para 2000² se estructura como se presenta en el cuadro 2. Esta asciende a 15.5 por ciento del PIB, sin incluir la renta petrolera. Sin embargo, conviene presentar esta cifra sin la recaudación de los gobiernos subnacionales, y sin los ingresos petroleros (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios –IEPS- petrolero y derechos por hidrocarburos) debido a que nos sugiere nuestro desempeño tributario en ausencia de un ingreso considerado en la literatura como no recurrente (el petróleo). Cuando esto se realiza, la recaudación tributaria asciende a solamente 9.7 por ciento del PIB, como se muestra en el cuadro 3. En este sentido, Costa Rica y El Salvador, países no productores de petróleo recaudan más que nuestro país, si excluimos el IEPS petrolífero y/o derechos sobre hidrocarburos. Debe recordarse que la definición de la OCDE de carga fiscal incluye los ingresos tributarios totales, tanto federales como subnacionales, los derechos totales (petroleros y no petroleros) y los aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX.

¹ Este tipo de comparaciones son comunes, e incluso abundantes. Existen análisis en este sentido por parte de la OCDE, del FMI y, más localmente, tanto de la SHCP, como de Banco de México. El más reciente se debe a esta última institución: *Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria*, Mayo, 2003.

² Se utiliza este año como referencia para poder comparar entre países.

Sin embargo, como ya se anotó, es conveniente comparar la recaudación tributaria del gobierno federal con países no petroleros, para lo cual se tiene que extraer los ingresos petroleros. En realidad esta comparación presenta una especie de *enfermedad holandesa "fiscal"*. Esto es, los ingresos petroleros han permitido relajar los esfuerzos tanto en tributación como en recaudación de ingresos no petroleros (Elizondo, 2004).

De igual manera es menester señalar que las comparaciones internacionales presentan también sus inconvenientes, ya que la legislación y la estructura productiva son distintas. El asunto incluso se complica aún más si se considera que la composición del propio PIB es un resultado (al menos indirecto) de la legislación de un país.

Cuadro 1

Carga Fiscal Internacional (% PIB)
Año 2000

PAISES OCDE		PAISES América Latina	
México*	9.7	México*	9.7
México	15.4	Paraguay	9.9
Japón	17.2	Guatemala	10.2
República			
Eslovaca	21	Colombia	10.6
Corea	21.8	El Salvador	10.9
República			
Checa	22.1	Panamá	11.8
EUA	22.7	Costa Rica	12.1
España	22.8	Perú	12.3
Alemania	23.1	Venezuela	12.8
Suiza	23.7	Ecuador	13.9
Polonia	24	México	15.4
Holanda	25.3	Bolivia	16.2
Portugal	25.6	Uruguay	16.7
Grecia	26.4	Chile	17.9
Irlanda	26.9	Argentina	18.1
Hungría	27.6	Brasil	21.2
Turquía	27.7	Nicaragua	22.7
Austria	28.8		
Francia	29	Promedio	14.5
Italia	30	Coef. Var.	0.27
Canadá	30.7		
Luxemburgo	31		
Noruega	31.2		
Reino Unido	31.2		
Australia	31.5		
Bélgica	31.5		
Islandia	34.4		
Finlandia	34.9		
Nueva			
Zelanda	35.1		
Suecia	39		
Dinamarca	46.5		
Promedio	27.9		
Coef. Var.	0.23		

Fuente: Revenue Statistics, OCDE, 2000 y Government Financial Statistics Yearbook, IMF, 2002

*Sin Ingresos Petroleros

El hecho de que la recaudación es pobre, como se mostró, invita a tratar de separar el desempeño de los distintos impuestos, y con base en ello, determinar de dónde viene el problema, si es que se puede atribuir a uno de los impuestos o al conjunto de ellos.

Cuadro 2

Carga Fiscal TOTAL del Sector Público con Ingreso Petrolero*		
Ingresos Tributarios No Petroleros del Gob. Fed.		9.4
	ISR	4.7
	IVA	3.5
	IEPS No Petrolífero	0.3
	Importaciones	0.6
	Otro	0.4
Ingresos Petroleros del Gobierno Federal		4.8
	IEPS Petrolífero	1.2
	Derechos por Hidrocarburos	3.6
Derechos No Petroleros		0.3
Aprov. por Rendimientos excedentes de Pemex		0.4
Impuesto Estatal sobre Nómina		0.2
Impuesto Predial		0.3
Otros Impuestos Estatales y Locales		0.1
TOTAL		15.5

*Excluye Renta Petrolera

Cuadro 3

Carga Fiscal Total para Gobierno Federal sin Ingresos Petroleros**		
Ingresos Tributarios No Petroleros del Gob. Fed.		9.4
	ISR	4.7
	IVA	3.5
	IEPS No Petrolífero	0.3
	Importaciones	0.6
	Otro	0.4
Derechos No Petroleros		0.3
TOTAL		9.7

**Excluye Renta Petrolera e Ingresos Petroleros del Gob. Federal

En el caso de México, distintos estudios han concluido que el impuesto que contribuye en mayor medida a la *baja* recaudación en México es precisamente el impuesto al valor agregado, aunque con respecto al ISR existe un debate, como se anotará adelante. Aquí llevaremos a cabo la comparación de solamente estos dos impuestos, ya que de ellos proviene cerca del 80 por ciento de los ingresos tributarios.

ISR

Con respecto al ISR, en México se recauda en promedio para el periodo de 1988 a 2003 el 4.72 por ciento del PIB. Si se considera solamente el periodo de la actual administración (2001-2003) esta cifra se ubica en 5.15 por ciento, que sugiere una mejora recaudatoria proveniente por modificaciones a la legislación y por un esfuerzo fiscalizador. Esta cifra sigue siendo muy baja si se compara con el promedio en este renglón en países de la OCDE, el cual asciende a 13.6 por ciento del PIB, como se observa en el cuadro 4. Observe que la variación (representada por el coeficiente de variación³) es mayor en América Latina.

Si, por el contrario, se compara con países de América Latina, esta cifra es superior al promedio de 3.9 en la región. Con base en esta discusión algunos analistas consideran que la recaudación de ISR en nuestro país no es tan baja comparada con naciones similares en términos de nivel de desarrollo. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser considerada con cautela, ya que por citar un ejemplo, Chile posee tasas muy inferiores a las nuestras en este impuesto (de 25 por ciento). Esto aplica en los dos tipos de ISR, es decir, sobre personas morales y personas físicas.

Si bien este estudio se concentra en el IVA, algunas de las lecciones de política bien pueden ser válidas para el caso del ISR, cuya recaudación tampoco resulta adecuada comparada con países en desarrollo, aunque con respecto a los más atrasados esté por arriba del promedio. Resulta peligroso relajar la fiscalización del ISR sólo porque con respecto a países de América Latina, nuestro país se encuentra bien ubicado. Un estudio sobre evasión del ISR es tan importante como el del IVA.

³ El coeficiente de variación es un indicador estadístico que nos permite comparar variaciones entre los países, ajustadas con respecto a su media. Por ello, un número alto sugiere que hay mucha desigualdad entre los países que se están comparando.

Cuadro 4

Impuesto sobre la Renta (% PIB)
Año 2000

PAISES OCDE		PAISES América Latina	
México	4.7	Bolivia	1.4
Corea	7.5	Paraguay	1.8
República Eslovaca	7.6	Argentina	2.4
República Checa	8.9	Guatemala	2.5
Japón	9.2	Costa Rica	2.7
Hungría	9.5	El Salvador	3.2
Turquía	9.5	Perú	3.3
España	9.8	Nicaragua	3.9
Polonia	10.2	Chile	4.1
Portugal	10.3	Colombia	4.2
Holanda	10.4	Uruguay	4.2
Grecia	10.5	México	4.7
Francia	11.3	Panamá	4.9
Alemania	11.4	Brasil	5.0
Austria	12.4	Venezuela	5.5
Irlanda	13.3	Ecuador	7.8
Suiza	13.8		
Italia	13.9	Promedio	3.9
Reino Unido	14.6	Coef. Var.	0.41
Islandia	14.9		
Luxemburgo	15		
EUA	15.1		
Noruega	16.4		
Canadá	17.5		
Bélgica	17.9		
Australia	18		
Finlandia	20		
Nueva Zelanda	20.8		
Suecia	23.4		
Dinamarca	28.7		
Promedio	13.6		
Coef. Var.	0.38		

Fuente: Revenue Statistics, OCDE, 2000 y
Government Financial Statistics Yearbook, IMF, 2002

IVA⁴

El otro impuesto importante de nuestro país es el Impuesto al Valor Agregado, motivo del presente estudio, por lo que nos concentraremos en éste en mayor medida. Comparativamente con países de la OCDE, México recauda una cifra como proporción del

⁴ Para poder comparar entre países, aquí se toma como año de comparación el 2000, ya que es el año del que se dispone de manera general todas las cifras, tanto de la OCDE, como del FMI.

PIB muy baja, ya que el promedio para el año 2000 en esta organización asciende a 6.9 por ciento del PIB mientras que la de nuestro país alcanza tan sólo poco más de 3.5 por ciento, como se aprecia en el cuadro 5.

Cuando se le compara con respecto a países de América Latina, México tampoco muestra un buen desempeño, ya que, como se muestra en el cuadro 5 el promedio recaudatorio de dicha región se ubica en 5.5 por ciento del PIB. De los países de esta región considerados, sólo Ecuador presenta una recaudación por IVA menor a la de nuestro país. Observe que el coeficiente de variación es mayor en América Latina lo que sugiere una más desigual eficiencia recaudatoria en esta región.

Para aprender mejor de estas cifras es necesario ajustar dicha recaudación por el nivel de tasas que se cobra en cada país, ya que ésta puede explicar la diferencia entre quién recauda más. El cuadro 6 presenta las tasas de IVA tanto en los países de la OCDE como de América Latina. Con base en esta procedemos a estimar la productividad del IVA que consiste en el cociente entre la recaudación del IVA como proporción del PIB y la tasa general del propio IVA. Esta cifra nos permite conocer el desempeño tributario entre países, ya que nos arroja la recaudación como porcentaje del PIB por punto de tasa de impuesto. El cuadro 7 presenta dichas estimaciones.

Como se aprecia del cuadro, México presenta una productividad del 0.22 para el año 2000, comparado con el promedio de 0.40 para los países de la OCDE. Obsérvese que existen países como Nueva Zelanda, Turquía (más comparable con México), Suiza y Japón, entre otros, cuyas productividades rebasan el 0.5 por ciento del PIB por punto de tasa de IVA. Cuando se compara con países latinoamericanos, México muestra un desempeño pobre, debido a que el promedio para la región se ubica en 0.38, es decir, 70 por ciento mayor al de México. Nuevamente el coeficiente de variación sugiere que la productividad es más heterogénea en América Latina.

Cuadro 5

Impuestos generales al consumo (% del PIB)
Año 2000

PAISES OCDE		PAISES América Latina	
EUA	2.2	Panamá	1.9
Japón	2.4	Ecuador	3.3
<i>México</i>	3.5	<i>México</i>	3.5
Australia	3.9	Venezuela	4.0
Suiza	4.1	Paraguay	4.3
Corea	4.4	Colombia	4.4
Canadá	5.2	Argentina	4.5
Luxemburgo	6.0	Costa Rica	4.5
España	6.2	Guatemala	4.7
Italia	6.6	El Salvador	6.1
Irlanda	6.7	Uruguay	6.2
Reino Unido	6.9	Bolivia	6.4
Alemania	7.0	Perú	6.4
Holanda	7.2	Chile	8.7
Suecia	7.2	Brasil	9.2
Bélgica	7.4	Nicaragua	9.7
República Checa	7.4		
Polonia	7.6	Promedio	5.5
Francia	7.7	Coef. Var.	0.40
Turquía	7.8		
Noruega	8.0		
República Eslovaca	8.0		
Austria	8.3		
Portugal	8.3		
Finlandia	8.5		
Grecia	8.6		
Nueva Zelanda	8.7		
Dinamarca	9.5		
Hungría	10.2		
Islandia	11.0		
Promedio	6.9		
Coef. Var.	0.31		

Fuente: Banxico con base en Revenue Statistics 1965-2001, OCDE
y para A. Lat. Government Financial Statistics Yearbook 2002, FMI.

Es evidente el pobre desempeño de nuestro país en este impuesto. Sin embargo, es necesario también considerar los tratamientos especiales de los distintos países para poder acotar nuestro resultado, ya que en México existen tratamientos especiales como lo veremos en la siguiente sección. Ello puede, al menos en teoría, representar una causal del bajo desempeño. El cuadro 8 contiene las tasas preferenciales y exenciones de algunos países de la OCDE.

Cuadro 6

Tasas generales del impuesto al consumo
Año 2000

Países OCDE		América Latina	
Japón	5.0	Panamá	5.0
Suiza	6.5	Ecuador	10.0
Corea	10.0	Guatemala	10.0
Nueva Zelanda	12.5	Paraguay	10.0
Canadá	15.0	Costa Rica	13.0
Luxemburgo	15.0	El Salvador	13.0
<i>México</i>	15.0	Venezuela	14.5
Turquía	15.0	Bolivia	14.9
Alemania	16.0	<i>México</i>	15.0
España	16.0	Nicaragua	15.0
Portugal	17.0	Colombia	16.0
Holanda	17.5	Chile	18.0
Reino Unido	17.5	Perú	18.0
Grecia	18.0	Brasil	20.5
Austria	20.0	Argentina	21.0
Italia	20.0	Uruguay	23.0
Francia	20.6		
Bélgica	21.0		
Irlanda	21.0		
Finlandia	22.0		
República Checa	22.0		
Noruega	23.0		
Islandia	24.5		
Dinamarca	25.0		
Hungría	25.0		
Suecia	25.0		

Fuente: Banxico con base en Consumption Tax Trend 1999, OCDE.Revenue Statistics, 1965-2001, OCDE y Government Financial Statistics Yearbook 2002, IMF.

A manera de conclusión preliminar, el cuadro 8 sugiere que, a pesar de que aparentemente las exenciones y tratamientos especiales en México, son similares a las de otros países, difieren en un aspecto importante. Respecto a la tasa cero, la mayoría de los países sólo la aplica a las exportaciones únicamente. En cambio, los bienes y servicios que aquí se gravan con ella, en el extranjero se gravan con una tasa preferencial. Sólo por citar un ejemplo, si como en el caso de la mayoría de los países, existieran tratamientos especiales a un nivel de 5 por ciento, en lugar de tasa cero, la recaudación por concepto de IVA se elevaría en un 1.38 por ciento del PIB.

Hay, sin embargo, un caso interesante. Corea del Sur presenta tratamientos especiales similares a México y su productividad asciende a 35 por ciento, cifra muy

superior a la nuestra. Aún así, parece ser que los tratamientos especiales son más generosos en México con respecto a otros países, ya que, como recién se anotó, en la mayoría de los países la tasa preferencial es positiva mientras que en nuestro país, ésta es de cero. En este sentido el cálculo de la productividad de IVA para México es un poco engañoso por esa misma razón (aunque recuerde Corea del Sur).

Como se aprecia, para poder concluir, de manera más rigurosa, si el pobre desempeño se debe a los tratamientos especiales (tasas preferenciales en productos o regiones y/o exenciones) o a evasión, es necesario, primero, estudiar la legislación del impuesto; y, segundo, estimar la evasión del mismo. Las siguientes secciones se destinan a ello.

Cuadro 7

Productividad del IVA			
(Recaudación porcentual del PIB por cada punto de la tasa del impuesto)*			
Países OCDE		América Latina	
México	0.22	Argentina	0.21
Suecia	0.28	México	0.22
Italia	0.30	Uruguay	0.27
República Checa	0.30	Colombia	0.28
Bélgica	0.33	Venezuela	0.28
Irlanda	0.33	Ecuador	0.33
Corea	0.35	Costa Rica	0.35
España	0.35	Perú	0.36
Hungría	0.36	Panamá	0.38
Luxemburgo	0.37	Bolivia	0.43
Francia	0.38	Paraguay	0.43
Finlandia	0.39	Brasil	0.45
Holanda	0.39	El Salvador	0.47
Reino Unido	0.39	Guatemala	0.47
Dinamarca	0.40	Chile	0.48
Islandia	0.40	Nicaragua	0.65
Noruega	0.40		
Alemania	0.41	Promedio	0.38
Austria	0.42	Coef. Var.	0.30
Grecia	0.43		
Portugal	0.46		
Japón	0.50		
Suiza	0.54		
Turquía	0.57		
Nueva Zelanda	0.73		
Promedio OCDE	0.40		
Coef. Var	0.25		

* Es la recaudación del IVA expresada en % del PIB entre la tasa general del impuesto.

Fuente: Banxico con base en Revenue Statistics 1965-2001, OCDE; y Government Financial Statistics

Cuadro 8
Impuestos al Consumo en Países de la OCDE, 1998
Comparativo de tasas y exenciones

País/ Tasa General	Exenciones	Tasa Cero	Otras Tasas preferenciales
México 15 por ciento	Servicios médicos Servicios educativos Actividades sin fines de lucro Servicios culturales y deportivos Libros y revistas Transporte terrestre de pasajeros Loterías Terrenos y edificios residenciales	Exportaciones Alimentos Medicinas Leche Agua potable Animales no procesados Servicios agrícolas y pesqueros Mayoreo de oro y joyería	10 por ciento en zona fronteriza
Canadá 15 por ciento ^{1/}	Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles no comerciales Servicios financieros Terrenos y edificios no comerciales Guarderías Ayuda legal Peajes Servicios municipales	Exportaciones Medicinas Servicios financieros para no residentes Abarrotes básicos Algunos productos agrícolas y pesqueros Equipo médico Transporte internacional Agricultura Metales preciosos	
Corea 10 por ciento	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios culturales y deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles no comerciales Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales Algunos servicios de transporte público Algunos servicios profesionales Aceites minerales utilizados en agricultura y pesca	Exportaciones Servicios provistos en el extranjero Servicios provistos por barcos y naves en tráfico internacional Cierta maquinaria e insumos para agricultura Pesca Silvicultura Cierta equipo para discapacitados	
Dinamarca 25 por ciento	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios culturales y deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales Transporte de pasajeros Agencias de viaje Servicios funerarios	Exportaciones Periódicos	
España 16 por ciento	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios deportivos	Exportaciones	Libros Alimentos Hoteles Restaurantes Medicinas

País/ Tasa General	Exenciones	Tasa Cero	Otras Tasas preferenciales
	Algunos servicios culturales Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales Derechos de autor artísticos		Transporte Servicios funerarios Agricultura Silvicultura Algunos eventos culturales Servicios de limpieza y mantenimiento (4 por ciento y 7 por ciento)
Finlandia 22 por ciento	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales Derechos de autor Artes visuales vendidos por el artista Algunas transacciones de invidentes Cementerios públicos	Exportaciones Suscripción a periódicos y revistas Embarcaciones y transporte internacional	Alimentos Bebidas no alcohólicas Alimentos para animales Medicinas Libros Transporte de pasajeros Hospedaje Licencia de televisión Eventos culturales y deportivos Cine Uso de instalaciones deportivas (8 por ciento y 17 por ciento)
Francia 20.6 por ciento	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios culturales y deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales	Exportaciones	Medicinas Equipo para discapacitados Libros y periódicos Hoteles Entretenimiento Derechos de autor Museos Transporte Hospedaje Agricultura Servicios de alimentos Agua (2.1 por ciento y 5.5 por ciento)
Japón 5 por ciento	Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles no comerciales Servicios financieros Loterías Terrenos residenciales Servicios de bienestar social	Exportaciones	
Portugal 17 por ciento	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios culturales y deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales Agricultura	Exportaciones	Alimentos Necesidades básicas Medicinas Libros y revistas Electricidad Agua Servicios de hospedaje Transporte de pasajeros Eventos deportivos (5 por ciento y 12 por ciento)
República Checa	Correo Servicios médicos	Exportaciones	Alimentos Productos agrícolas

País/ Tasa General	Exenciones	Tasa Cero	Otras Tasas preferenciales
22 por ciento	Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales Radio y TV públicas Oferta de empresas		Calefacción Transporte personal Medicinas Arte Servicios culturales Lavandería Libros y periódicos Equipo para discapacitados (5 por ciento)
Turquía 15 por ciento	Correo Servicios médicos (excepto hospitales) Actividades sin fines de lucro Servicios deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Terrenos y edificios residenciales Distribución y reparación de barcos Vehículos para negocios Servicios sociales Agua para uso agrícola	Exportaciones	Productos agrícolas Autos usados Libros y revistas Alimentos básicos Gas natural Educación Cine y teatro (1 por ciento y 8 por ciento)
Nueva Zelanda 12.5 por ciento	Donaciones incondicionales Seguros y reaseguros de vida Hospedaje residencial Servicios financieros Terrenos y edificios residenciales Metales preciosos	Exportaciones Venta de negocios Refinación de metales preciosos Impuesto local al petróleo	Renta comercial de largo plazo Algunos servicios (7.5 por ciento)

1/ A julio de 2002 15 por ciento en 4 provincias y 7 por ciento en las 10 restantes.

Fuente: Banxico con base en "Consumption Tax Trends", OCDE (1999).

Sección 2: Estructura Legal del IVA en México

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) constituye la segunda fuente de ingreso más importante del Gobierno Federal. En 2003 se estima que la recaudación de este impuesto representará el 28.5 por ciento del monto total de los impuestos de México, equivalente a 3.4 por ciento del PIB.⁵

De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación de 2004, se prevé un aumento en la captación de IVA de 15.8 por ciento real respecto a lo presupuestado en 2003,⁶ en el escenario inercial, es decir, dado que no se aprobaron las reformas propuestas a la legislación de este impuesto. Bajo este escenario el IVA alcanzaría una tasa real de crecimiento promedio anual del 4.2 por ciento respecto a lo alcanzado en 2000, aun cuando en el mismo lapso la economía y el consumo sólo crecerían en promedio 1.34 por ciento y 2.14 por ciento, respectivamente.

Dentro de las razones que explican el crecimiento constante de la recaudación están las reformas que se aprobaron a la Ley del IVA (LIVA) durante los últimos tres años para simplificar el procedimiento de cómputo, acreditación y pago. Aunque también se modificaron las tasas de algunas actividades productivas para el ejercicio de 2003 como la industria editorial, la producción de madera y las operaciones de intercambio entre maquiladoras y empresas que produzcan bienes para consumo en territorio nacional, la estructura de las tasas es prácticamente la misma desde 1995 cuando se aprobó el aumento de la tasa general de 10 al 15 por ciento.

2.1 Características del IVA

El IVA es un impuesto que grava el valor económico de las cadenas productivas y se circunscribe al territorio nacional. Las personas físicas y las personas morales (empresas y

⁵ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003.

⁶ Calculado con el deflactor de los Criterios Generales de Política Económica de 2004

sociedades) tienen la obligación de pagarlo cuando efectúen las siguientes actividades económicas:⁷

1. Enajenen bienes.
2. Presten servicios independientes.
3. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
4. Importen bienes o servicios.

El impuesto se calcula al aplicar una tasa al valor económico de las actividades mencionadas. Según la Ley, el IVA no forma parte del costo de producción.⁸

Los contribuyentes pueden acreditar contra el IVA el monto correspondiente que hayan pagado por concepto de insumos empleados en el proceso productivo, excepto cuando se trate de bienes exentos. Quienes operan en la informalidad no pueden acreditar el IVA que se les haya trasladado; sin embargo, al no cobrarlo a sus clientes, tienen una ventaja competitiva en precio frente a quienes sí lo hacen.

La LIVA contempla distintas tasas que deben aplicarse a las actividades productivas así como las exenciones: la tasa general es de 15 por ciento; en zonas fronterizas se aplica la tasa de 10 por ciento, y varios productos y servicios específicos se gravan con una tasa de 0 por ciento. Asimismo, la Ley contempla varias exenciones específicas a la enajenación de bienes, la prestación de servicios, el uso o goce temporal de bienes y a la importación.

La LIVA también contiene reglas para determinar, pagar y acreditar el impuesto y para señalar las obligaciones de los contribuyentes.

⁷ Artículo 1º de la Ley del IVA.

⁸ Artículo 1º de la LIVA.

2.2 Reformas emprendidas en la presente Administración

En Abril de 2001 el Ejecutivo Federal envió varios conjuntos de propuestas de reforma tributaria, reforma financiera y reforma presupuestaria que denominó Nueva Hacienda Pública Distributiva. En materia fiscal, el eje de la reforma a la Ley del IVA fue la propuesta de homologación de tasas del IVA al 15 por ciento.

No obstante, como resultado de esta reforma, se aprobaron varias medidas para simplificar la mecánica del impuesto, como lo fue cambiar a flujo de efectivo, y con ello elevar la eficiencia recaudatoria del IVA.

En los últimos tres años se aprobaron varias reformas a la Ley para mejorar la equidad y simplificar el pago del impuesto. En materia de equidad, las modificaciones consistieron en cambiar el procedimiento de cálculo, de devengado a flujo de efectivo, que consiste en determinar y acreditar el IVA hasta que la transacción económica sea pagada. Anteriormente, cuando se calculaba con base en devengado, los contribuyentes tenían la obligación de liquidar el impuesto cuando formalmente se registraba una transacción económica, aunque no hubieran obtenido los ingresos. Esta situación afectaba negativamente su flujo de caja porque tenían la obligación de enterar un impuesto que no habían recibido, que sucede frecuentemente con operaciones a crédito.

Respecto a la simplificación, las reformas contemplaron cambiar las fechas de pago, de anual a mensual eliminándose la necesidad de hacer pagos provisionales y ajustes semestrales por inflación.

En el anexo A se describen las reformas a la LIVA más recientes.

2.2.1 Ejercicio fiscal de 2001

Se aprobaron diferentes medidas para simplificar el impuesto y con ello dar incentivos al pago voluntario:

- Se permitió utilizar a los cheques como comprobantes fiscales.

- Se unificó el periodo de presentación de las declaraciones del IVA y del ISR para personas físicas.
- Se aprobaron nuevas reglas para simplificar la comprobación de bienes importados temporalmente por parte de las maquiladoras que están sujetos a tasa cero.

Para otorgar mayor seguridad jurídica tanto a la autoridad federal como a los contribuyentes se aprobaron reglas para efectuar pagos provisionales del impuesto cuando se trate de fusiones o adquisiciones, tema que era poco claro antes de la reforma.

Se aprobó un incentivo fiscal a las familias expresado en tasa cero de IVA al servicio de agua para uso doméstico durante 2001.

Finalmente, se otorgaron nuevas potestades tributarias a las entidades federativas consistentes en la capacidad de gravar las ventas y servicios al público con un impuesto estatal menor o igual a 3 por ciento.⁹ Asimismo, la facultad de establecer un impuesto local sobre los ingresos que obtengan las personas físicas con actividades empresariales siempre y cuando sus ingresos sean menores o iguales a 4 millones de pesos.¹⁰

2.2.2 Ejercicio fiscal de 2002

Para simplificar el impuesto y con ello incentivar su pago voluntario se cambió el procedimiento de determinación y cómputo del IVA, de devengado a flujo de efectivo.¹¹ Asimismo, volvió a incluirse el incentivo fiscal de la tasa cero al servicio de agua para uso doméstico durante 2002.

2.2.3 Ejercicio fiscal de 2003

⁹ Estas potestades se incluyeron en la Ley de Ingresos de la Federación de 2001. En estricto sentido se autoriza a los estados a cobrar un impuesto a las ventas no un IVA adicional.

¹⁰ A la fecha ninguna entidad ha utilizado estas potestades.

¹¹ Esta medida fue aprobada en la Ley de Ingresos de 2002, aunque posteriormente se le dio certidumbre jurídica al incorporarse en la Ley del IVA.

Para otorgar mayor seguridad jurídica tanto a la autoridad federal como a los contribuyentes se incorporó en la Ley del IVA el cambio de procedimiento de determinación y cómputo del impuesto, medida aprobada en la Ley de Ingresos de 2002.

Para simplificar el impuesto y con ello incentivar su pago voluntario se cambió el periodo de pago, de anual a mensual, eliminándose la figura de “pagos provisionales” y el complejo procedimiento de actualización por inflación semestral que tenían que efectuar los contribuyentes.

También se modificaron algunas tasas:

- Se decidió incluir al municipio de Caborca, Sonora en la zona fronteriza donde aplica la tasa del 10 por ciento.
- Se eliminó la emisión de las constancias de importación como documento comprobatorio para aplicar tasa cero a las importaciones temporales entre maquiladoras y empresas exportadoras que estén amparadas por los programas de apoyo al fomento industrial del Gobierno Federal.¹²
- Se decidió establecer la tasa cero al servicio de agua potable.
- La industria de la madera en trozo o descortezada se ubicó en tasa cero.
- La enajenación de libros y periódicos editados por los propios contribuyentes se ubicó en tasa cero, así como las ventas posteriores de éstos.
- Los aprovechamientos que cobren las entidades federativas, los municipios y sus organismos descentralizados no pagarán IVA a la Federación.
- Los servicios de filmación o grabación para exportación tendrá tasa cero.

¹² Se estableció en el artículo 9º, fracción IX de la LIVA una exención a la enajenación de bienes importados temporalmente por empresas exportadoras cuando sea efectuada entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero a una empresa exportadora.

- Se introdujo también, como una medida de estímulo al turismo de negocios, al otorgar el tratamiento de exportación a los servicios de hotelería y conexos que proporcionen las empresas hoteleras a turistas extranjeros cuando se trate de congresos, convenciones, exposiciones y ferias (reforma que entra en vigor en 2004)

RESUMEN DE REFORMAS APROBADAS A LA LEY DEL IVA (2001-2003)

Año	Medidas aprobadas	Descripción
2001	Simplificación para incentivar el pago del impuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluyeron reglas para utilizar como comprobantes fiscales a los cheques. • Nuevas reglas para facilitar a los pequeños contribuyentes el pago del impuesto. • Se homologó el periodo de presentación de las declaraciones del IVA y del ISR para personas físicas. • Nuevas reglas para simplificar la comprobación de bienes importados temporalmente que están sujetos a tasa 0 por parte de las maquiladoras.
	Seguridad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas para los pagos provisionales del impuesto cuando se trate de fusiones o adquisiciones.
	Incentivos fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplicará tasa 0 durante 2001 al servicio de agua para uso doméstico.
	Nuevas potestades tributarias ¹³	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgó a las entidades federativas la potestad de gravar ventas y servicios al público con un impuesto estatal menor o igual a 3 por ciento. Asimismo, la facultad de establecer un impuesto local sobre los ingresos que obtengan las personas físicas con actividades empresariales y locales siempre y cuando sus ingresos sean menores o iguales a 4 millones de pesos.¹⁴
2002	Simplificación para incentivar el pago del impuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Se cambió la mecánica de pago del impuesto, de devengado a flujo de efectivo.¹⁵
	Incentivos fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevamente se otorgó la tasa 0 al servicio de agua potable.
2003	Seguridad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Se reformó la Ley del IVA para dar certidumbre al pago del impuesto con base en el flujo de efectivo, medida aprobada el año pasado en la Ley de Ingresos. • El periodo de pago pasó de anual a mensual, eliminándose los pagos provisionales.
	Nuevas tasas o reformas a las existentes	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluyó al municipio de Caborca, Sonora en la zona fronteriza sujeta a tasa del 10 por ciento. • Se eliminó la tasa 0 a las enajenaciones entre maquiladoras y empresas exportadoras.¹⁶ • Se estableció la tasa 0 al servicio de agua potable. • La industria de la madera en trozo o descortezada se ubicó en tasa 0. • La enajenación de libros y periódicos editados por los propios contribuyentes tendrá tasa 0, así como las ventas posteriores de estos. • Los aprovechamientos que cobren las entidades federativas, los municipios y

¹³ Aunque en estricto sentido no es un IVA, sino un impuesto al consumo final, estas potestades fueron aprobadas en la Ley de Ingresos de la Federación.

¹⁴ A la fecha ninguna entidad ha utilizado estas potestades.

¹⁵ Esta medida fue aprobada en la Ley de Ingresos, no en la Ley del IVA.

Año	Medidas aprobadas	Descripción
		sus organismos descentralizados no pagarán el impuesto a la Federación. • Los servicios de filmación o grabación para exportación tendrá tasa 0.

2.3.Estado actual de la Ley del IVA

2.3.1 Estructura

La ley consta de 43 artículos, agrupados en 9 capítulos con base en la siguiente estructura:

Capítulo I: incluye las condiciones generales del impuesto como tasas, bases, mecánica de operación y contribuyentes.

Capítulo II: contempla las normas, condiciones y exenciones para la enajenación de bienes.

Capítulo III: señala las normas, condiciones y exenciones para la prestación de servicios.

Capítulo IV: marca las normas, condiciones y exenciones para el uso o goce temporal de bienes.

Capítulos V y VI: contempla las normas, condiciones y exenciones para las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, respectivamente.

Capítulo VII: establece las obligaciones de los contribuyentes.

Capítulo VIII: señala las facultades de las autoridades fiscales.

Capítulo IX: describe las normas y condiciones bajo las cuales las entidades federativas pueden utilizar potestades tributarias.

2.3.2 Tasas y mecánica de operación

¹⁶ Se estableció una excepción a esta medida cuando los bienes producidos no se consumen en el país. En dicho caso, aplicará la tasa de exentos.

La LIVA contempla tres tasas de impuesto: la tasa general del 15 por ciento, la tasa de 10 por ciento para la frontera y la tasa de cero. Adicionalmente, dispone exenciones a bienes y servicios específicos.

Al efectuar una transacción económica, el contribuyente tiene la obligación de adicionar el IVA, cobrarlo y enterarlo posteriormente al fisco. El monto a pagar es igual a la diferencia entre el impuesto a su cargo (monto cobrado) y el que le hubieran trasladado otros contribuyentes cuando adquirió los insumos de su proceso productivo (monto pagado). De esta forma el IVA grava el valor agregado de la economía y lo termina pagando el consumidor final o quien no puede acreditarlo. En el caso de las exenciones, éstas pueden repercutirse en el precio final. En ausencia de exenciones y tratamientos especiales como la tasa cero y con una administración tributaria perfecta, la recaudación máxima que podría obtenerse sería igual a multiplicar la tasa del impuesto por el PIB.

Algunos contribuyentes tienen la obligación de retener parte del impuesto cuando efectúan un pago; los retenedores posteriormente deben enterar a la autoridad fiscal los montos del impuesto en tanto que a quienes se les haya efectuado la retención, podrán acreditarla en sus pagos del IVA.¹⁷ El mecanismo de la retención utiliza a los contribuyentes como fiscalizadores (en el caso de personas morales).

El cómputo del impuesto se efectúa mensualmente con base en los ingresos y los egresos de caja efectivamente realizados, independientemente de que se haya terminado o no la transacción económica. Los contribuyentes que tengan saldos a favor podrán solicitar la devolución del impuesto o compensarlo con futuros pagos.¹⁸

Se aplica la tasa general de 15 por ciento al valor monetario de las actividades que lleven a cabo los agentes económicos. Concretamente, las actividades de:¹⁹

- Enajenación de bienes.

¹⁷ Artículos 1º y 1-A de la LIVA.

¹⁸ Artículo 1 A de la LIVA.

¹⁹ Artículo 1º de la LIVA.

- Prestación de servicios independientes.
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.
- Importación de bienes o servicios.

Se aplica una tasa de 10 por ciento al valor monetario de todas las actividades económicas que se efectúen en la región fronteriza, con excepción de la enajenación de inmuebles.²⁰

Se aplica una tasa de cero a diversas actividades económicas que se listan en el Anexo B.

Los contribuyentes que efectúen transacciones económicas sujetas a la tasa cero podrán acreditar el IVA que se les haya trasladado por concepto de adquisición de insumos y solicitar su devolución en caso de tener saldos a favor o compensarlo contra obligaciones futuras de pago de este impuesto. Los contribuyentes dictaminados, y a partir de 2004 cualquier contribuyente podrá compensar los saldos a favor en IVA contra obligaciones de otros impuestos federales, excepto por importación.

2.3.3 Exenciones

La Ley contempla exenciones específicas al cobro y pago del IVA. En este caso, no podrá acreditarse el impuesto que se haya trasladado al contribuyente, quien lo absorbe en sus costos de producción. Las exenciones concretas que señala la LIVA para cada una de las actividades económicas se incluyen en el Anexo B.

2.3.4 Potestades tributarias de las entidades federativas

La LIVA establece potestades tributarias para las entidades federativas. Concretamente, les confiere la facultad para establecer un impuesto sobre los ingresos que obtengan las personas físicas en los siguientes casos:

²⁰ Artículo 2° de la LIVA.

- Que efectúen actividades empresariales o presten servicios profesionales en régimen intermedio.²¹
- Que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general en el régimen de pequeños contribuyentes.²²

En el primer caso, la tasa del impuesto no excederá el 5 por ciento y se aplicará sobre la utilidad fiscal percibida.²³ En el segundo caso, la tasa no excederá 2 por ciento y se aplicará sobre los ingresos brutos. Las entidades federativas podrán determinar el impuesto a través de cuotas fijas.

2.3.5 Avances

Indudablemente la Ley del IVA y las reformas recientes contienen varios avances en relación con la equidad, simplificación y la seguridad jurídica, tanto al fisco como a los contribuyentes.

En materia de equidad los avances más importantes son:

1. El cómputo de flujo de efectivo es más equitativo que el cálculo sobre transacciones devengadas porque el impuesto sólo se paga con base en las entradas y las salidas del impuesto, lo que otorga un tratamiento financiero justo a los contribuyentes y al erario federal.
2. Reglas claras para establecer tasa cero a maquiladoras que producen bienes para exportación, lo que evita la discriminación entre empresas al evitar que las que producen para consumo nacional tengan una ventaja competitiva frente a otras empresas.

²¹ Se encuentran en régimen intermedio cuando sus ingresos en el ejercicio fiscal anterior no hayan excedido 4 millones de pesos.

²² Se encuentran en este régimen cuando sus ingresos por actividades empresariales en el ejercicio fiscal anterior no hayan excedido a 1.75 millones de pesos.

²³ La utilidad fiscal es igual a los ingresos acumulables menos las deducciones autorizadas en la ley.

En materia de simplificación los avances más importantes son:

1. El cálculo mensual y definitivo del IVA con base en el IVA cobrado menos el IVA pagado en lugar del cómputo anual evita tener que efectuar pagos provisionales y hacer un ajuste semestral por inflación.
2. La homologación de la presentación de las declaraciones de IVA y de ISR le ahorra tiempo y recursos a los contribuyentes.

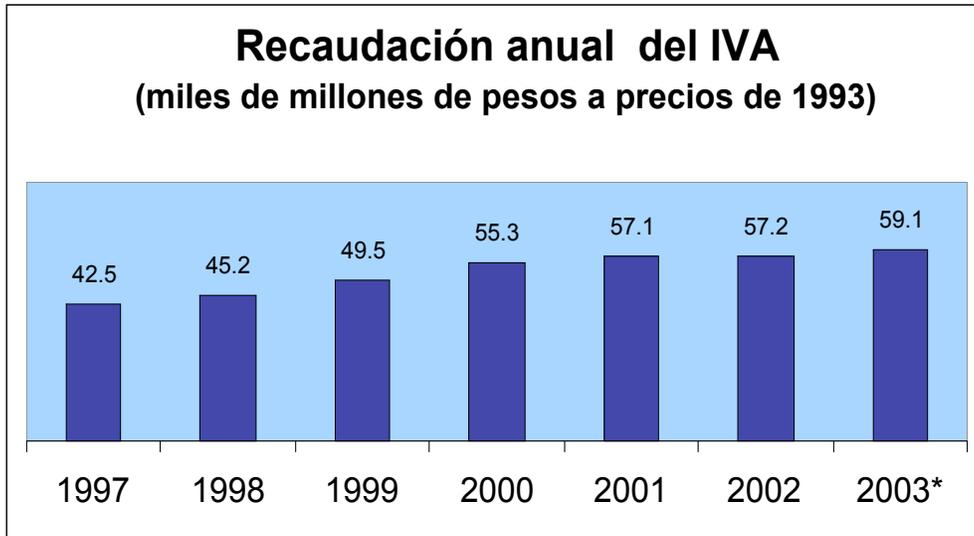
En materia de seguridad jurídica los avances más importantes son:

1. La incorporación en la LIVA de la nueva mecánica de cobro en lugar de la Ley de Ingresos le proporciona estabilidad a las normas, ya que no es necesario tener que aprobar anualmente las disposiciones.
2. Con el establecimiento de reglas claras para el régimen de las maquiladoras y para las fusiones y adquisiciones de empresas se redujeron las probabilidades de un comportamiento oportunista al solicitar devoluciones (en el primer caso) o para eludir el pago del impuesto (en el segundo).

Desde el punto de vista estadístico se puede decir que los cambios en la ley de IVA sucedidos en el periodo 2001-2003 no presentan un efecto abrupto en la recaudación en términos reales como se observa en el Cuadro 9. Debe señalarse que la frecuencia de las modificaciones puede generar, por un lado, un costo de ajuste en la agencia recaudadora para modificar de manera acorde con los cambios legales sus sistemas, así como capacitar al personal en este sentido. Cuando la agencia está terminando esta actividad, sobrevienen más cambios en el siguiente año fiscal. Esto, si bien sujeto a corroboración, puede ser captado por los agentes, quienes lo utilizarían a su favor, con lo que la evasión aumentaría. Por otro lado, los contribuyentes, también tienen un costo con las modificaciones, aspecto que puede incrementar la elusión o incluso la evasión, debido a que se les dificulta en mayor medida el cumplimiento fiscal por malas interpretaciones de la ley –cambiante cada

año de acuerdo a lo observado históricamente. Ello sugiere que deben reducirse en la medida de lo posible.

Cuadro 9



*Dato preliminar

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

2.4 Implicaciones económicas de la Ley del IVA

2.4.1 Incentivos no deseados

Al aplicar las disposiciones de la LIVA los contribuyentes procuran beneficiarse con las normas legales, incluso, tratan de obtener beneficios más allá del propósito buscado por los legisladores cuando las aprobaron, a través de identificar lagunas o imprecisiones en la legislación o aprovechar al máximo los estímulos o ventajas de la ley.

Los problemas y los incentivos que resultan de la aplicación de la LIVA pueden agruparse en tres tipos:

En materia de simplificación

- Como los contribuyentes del régimen general tienen que calcular el ISR sobre devengado en tanto que el IVA sobre flujo de efectivo, provoca que lleven una contabilidad separada. Esto incrementa sus costos administrativos y los de transacción para el cumplimiento de la ley.

En materia de equidad

- Muchos contribuyentes optan por efectuar sus operaciones económicas en la informalidad ya que el sistema tributario es sumamente complejo lo que les incrementa sus costos de transacción. Sin embargo, el desarrollo de las actividades económicas informales afecta a las empresas establecidas porque tienen que competir en desigualdad de circunstancias.

No obstante, los contribuyentes formales también tienen incentivos para no expedir facturas a sus clientes y así disminuir el IVA a cargo. Si una buena parte de las operaciones de las empresas no se facturan entonces en la contabilidad se registrará un IVA a cargo mucho menor; así, al acreditar el impuesto pagado en la compra de sus insumos, se pueden obtener saldos a favor para solicitar su devolución.

- Aunque los contribuyentes informales no pueden acreditar el IVA que se les traslada, tienen el incentivo de permanecer así para aprovechar la ventaja competitiva en precio frente a los que sí repercuten el IVA. Para evitar que se les traslade el IVA en los insumos que adquieren y con ello disminuir sus costos, tienen incentivos también a promover o a buscar proveedores en el sector informal de la economía.
- Tener una tasa del 10 por ciento en la frontera discrimina a los contribuyentes. Esta diferenciación de tasas provoca que se dé una transferencia neta de recursos principalmente a las regiones geográficas del norte del país, transferencia que se refleja en un menor costo de vida a costa de las regiones que pagan la tasa general.

- Las exenciones pueden provocar inequidades tributarias en algunos casos porque algunos contribuyentes pueden acreditar el IVA de sus insumos mientras que otros se ven obligados a absorberlo como costo de producción. Este costo se traslada total o parcialmente al precio final en función de la organización industrial donde se desenvuelve la empresa así como de la magnitud de las elasticidades.
- Tener una tasa de impuesto con un criterio geográfico (10 por ciento en fronteras), tasas con criterios sociales y de facilidades administrativas (tasa cero y exenciones) y otra tasa general (tasa 15 por ciento) incentiva a los contribuyentes a buscar el arbitraje entre ellas para minimizar el IVA a pagar o, en su caso, a obtener un saldo a favor para solicitar una devolución.
- La diferenciación de tasas también provoca distorsiones en el impacto redistributivo del ingreso; en el caso de alimentos y medicinas, quienes reciben la mayor parte de este “subsidio fiscal” en términos absolutos son las familias que tienen una alta capacidad de consumo, es decir, las de altos ingresos. Sin embargo, en términos relativos, las que más se benefician son las familias de bajos ingresos, ya que la mayor proporción de su ingreso se destina precisamente a la adquisición de estos bienes.

En materia de seguridad jurídica

- Los estados no tienen incentivos para aplicar las potestades de la LIVA porque éstas se encuentran en una ley que aprueba el Congreso de la Unión, lo que implica que pueden modificarse fácilmente. En cambio, si se establecieran en la Constitución dichas potestades tendrían mayor certeza jurídica.²⁴

Tampoco hay incentivos para utilizar las potestades tributarias porque no se contemplaron en la Ley todos los mecanismos de cobro y coordinación con el Gobierno Federal; además, la aplicación de las reglas y condiciones actuales del

²⁴ Lo idóneo es que también se establezca con claridad en adición a las potestades, las responsabilidades públicas de los estados.

impuesto a las ventas implica para los estados construir o reformar su infraestructura de administración tributaria para cobrarlo.

Por todo esto, en las reuniones de trabajo de los funcionarios fiscales, los secretarios de finanzas estatales se manifestaron para que este impuesto se establezca no a través de la LIVA sino por medio de una ley fiscal especial que aborde todos los detalles de tasas, bases, excepciones y mecanismos de coordinación.²⁵

- Los operadores de agua tienen incentivos para invertir el IVA devuelto en sufragar los gastos que para ellos son urgentes o prioritarios. Para hacer coercible las disposiciones de la Ley en esta materia, el Gobierno Federal tendría que incurrir en gastos de fiscalización adicionales.

2.4.2 Consecuencias en las finanzas públicas

Tener múltiples tasas y exenciones provoca una merma importante en las finanzas públicas por tres causas:

- 1) La recaudación que deja de percibirse al aplicarse una tasa de 10 por ciento, otra de cero y varias exenciones en lugar de una tasa general.
- 2) La dificultad de la autoridad para fiscalizar eficientemente las cadenas productivas.
- 3) Los incentivos que tienen los contribuyentes para aprovechar las oportunidades de la ley y obtener subsidios fiscales a través de devoluciones del impuesto.

De acuerdo con el presupuesto de gastos fiscales de 2003, es decir, la estimación de los subsidios que se entregan a la sociedad a través del sistema tributario por medio de la recaudación que deja de percibir el erario, asciende a 124,304 millones de pesos,

²⁵ El Ejecutivo Federal atendió esta petición en el paquete de reformas fiscales de 2004 por medio de la iniciativa de Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público.

equivalentes al 1.9 por ciento del PIB (ver cuadro 10), más de la mitad de lo que se tiene proyectado recaudar en 2003.

Cuadro 10
Presupuesto de Gastos Fiscales
Recaudación no obtenida por aplicación de tasas diferenciadas

Tasa	Concepto	Millones de pesos	por ciento del PIB
cero	Tasa cero	90,649	1.38
	Alimentos	75,924	1.16
	Medicinas	5,850	0.09
	Libros, periódicos y revistas ^{1/}	4,404	0.07
	Libros	3,550	0.05
	Periódicos	657	0.01
	Revistas	197	ns
	Suministro de agua potable para uso doméstico	3,287	0.05
	Otros productos	1,183	0.02
	Maquiladoras	nd	nd
	Servicios de hotelería y conexos a extranjeros	na	na
	Exportadores indirectos	nd	nd
Exento	Exenciones	25,637	0.39
	Servicios médicos	1,512	0.02
	Servicios de enseñanza	10,058	0.15
	Servicio de transporte público terrestre de personas	6,639	0.10
	Espectáculos públicos	526	0.01
	Vivienda	6,902	0.11
10	Tasa en fronteras	8,020	0.12
	Baja California	2,695	0.04
	Baja California Sur	342	ns
	Quintana Roo	736	0.01
	Resto	4,246.5	0.06
	TOTAL	124,305	1.89

1/ El Presupuesto de Gastos Fiscales no incluyó el costo de los libros, periódicos y revistas correspondientes a la tasa de exentos (los que no editan los mismos contribuyentes).

nd: no disponible. na: no aplica para 2003. ns: no significativo.

Nota: la suma de los decimales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales 2003, elaborado por la SHCP.

Tener distintas tasas conlleva mayores gastos para la autoridad fiscal porque tiene que diseñar instrumentos específicos de fiscalización y auditoría así como sistemas informáticos que permitan detectar para sancionar el comportamiento oportunista de los contribuyentes. Sin embargo, la multiplicidad de tasas es prácticamente una característica común de los sistemas fiscales en cualquier país (véase cuadro 8).

Lo que añade complejidad a la administración del IVA en el caso de México es la larga lista de bienes y servicios que tienen un tratamiento especial, en adición a las diferentes tasas del impuesto, lo que eleva de manera combinatoria el costo de la fiscalización.

La dificultad para fiscalizar el cumplimiento de la LIVA consiste en identificar los insumos que están en tasa cero, en 10 por ciento y los que están exentos. Muchas empresas utilizan cientos y miles de insumos, especialmente las medianas y grandes empresas que son precisamente las que se encuentran en el sector formal de la economía. Por lo tanto, la lista de insumos productivos puede llegar a ser bastante grande, volviendo sumamente costoso para la autoridad fiscalizarla.

Superada esta dificultad, el fisco tiene que efectuar posteriormente el trabajo de ordenar y clasificar los cientos o miles de insumos, y establecer las relaciones con los proveedores que los enajenaron. Cruzar la información de IVA trasladado y acreditado entre clientes y proveedores para verificar si los pagos o las devoluciones solicitadas fueron correctos, es decir, fiscalizar una cadena productiva resulta una empresa verdaderamente compleja, que se simplificaría si se tuvieran menos tasas y menos exenciones, pero sobre todo, menos bienes y servicios en cada grupo de tasas.

Finalmente, también se obtiene una menor recaudación por los incentivos que genera la aplicación de algunas disposiciones de la LIVA. Concretamente, los contribuyentes tienen el incentivo para aprovechar la tasa cero para solicitar la devolución de saldos a favor, así como para promover interpretaciones de las normas de la ley en su favor, por medio de considerar sus bienes o servicios en el tratamiento de tasa cero, como fue el caso de la industria maderera a la que la Suprema Corte de Justicia le dio la razón para ubicarla dentro del caso de tasa cero o la industria de los jugos.

Las devoluciones de impuestos por concepto de IVA son las más importantes en monto dentro de todos los impuestos que se regresan a los contribuyentes. Al mes de septiembre, el fisco federal les había devuelto 67,745 millones de pesos, que representaron el 79 por ciento del total de los impuestos devueltos.²⁶

2.4.3 Consecuencia en la economía

²⁶ Anexo del III Informe Trimestral de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2003. SHCP.

Como todo impuesto, el IVA modifica las decisiones de consumo, producción e inversión de los agentes económicos, porque altera los precios relativos, tanto de los insumos como de los bienes y servicios finales. Las exenciones, la tasa cero o la tasa del 10 por ciento en las fronteras juegan a favor de los contribuyentes ya que éstas pueden reflejarse en menores precios al público.

Sin embargo, la existencia de tasas diferenciadas, distorsiona también los patrones productivos de las empresas porque no todas las ramas pueden acreditar el IVA de sus insumos como es el caso de las exenciones.

Como la repercusión del impuesto no es homogénea, se alteran los precios relativos y los patrones de compra venta de la economía en su conjunto sin tenerse la evidencia de un impacto neto positivo o negativo sobre el bienestar de la sociedad. Por ejemplo, algunos productos sustitutos, como los alimentos en lata y los alimentos envasados pueden llegar a tener distinto tratamiento: los primeros trasladarían el IVA a los consumidores si se encuentran industrializados en tanto que los segundos obtendrían un subsidio fiscal por concepto de devolución de IVA.

Así, quienes pueden acreditar el IVA de sus insumos reciben *de facto* un subsidio monetario de parte del Estado. En el caso de los alimentos, quienes reciben el subsidio son generalmente grandes empresas establecidas y agricultores prósperos ya que el pequeño productor y el campesino generalmente efectúan sus actividades económicas en la informalidad o para el autoconsumo.

Los consumidores que compran en el mercado informal reciben subsidio o parte de él dependiendo de si la cadena productiva es informal.²⁷ Por esta razón, en la estimación del monto de recaudación potencial es importante distinguir la que provendría de la economía informal y la que se origina por las distorsiones o vacíos fiscales que provoca la aplicación

²⁷ Se ha estimado que el 38 por ciento del valor de las actividades agropecuarias se produce en la economía informal. Los porcentajes de la cadena alimentaria no fiscalizados son: 18.9 por ciento del valor de la producción básica; el 9.2 por ciento de la producción de alimentos, y el 9.6 por ciento de la distribución y comercialización (**Fuente:** McKinsey con base en las Cuentas Nacionales 1998, la Encuesta Industrial 1998 y el Censo Comercial 1998).

de los tratamientos especiales y exenciones. Este trabajo busca estimar la segunda, es decir, el objetivo es la medición de la evasión.

Finalmente, una consecuencia positiva en la economía de la aplicación de la LIVA es el régimen de las empresas exportadoras, que constituyeron la principal fuente de generación de empleos durante la mayor parte de la década de los noventa. El tratamiento de tasa cero permite la neutralidad del impuesto, lo que evita distorsiones a sus procesos productivos.

2.5 Penas y sanciones por incumplimiento

La LIVA no contempla sanciones a los contribuyentes cuando incumplen o evaden el pago del impuesto ya que éstas se encuentran normadas genéricamente en el Código Fiscal de la Federación (CFF).²⁸

Cuando un contribuyente no entera al fisco las retenciones por IVA que efectúa a sus proveedores o cuando omite pagar las diferencias del impuesto a su cargo, se hace acreedor a varias sanciones, que también aplican a los demás impuestos federales.

Las sanciones es uno de los principales medios que tiene la autoridad para incentivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Éstas castigan dos tipos de conductas:

- a. Infracciones.
- b. Delitos fiscales.

Las infracciones se aplican a los contribuyentes con independencia de exigir administrativa o judicialmente el pago de las contribuciones omitidas y de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en un delito.

²⁸ Título Cuarto: De las infracciones y delitos fiscales del CFF.

Comete una infracción cualquier contribuyente que incurra en una falta que el CFF especifique como tal. Las infracciones se castigan con multas. La amenaza de pagar una multa tiene el propósito de desincentivar el incumplimiento de las obligaciones.

El contribuyente deberá pagar también las contribuciones actualizadas. La actualización tiene el objeto de compensar al fisco por el deterioro inflacionario que sufran los pagos omitidos.

Finalmente, los contribuyentes deben pagar, sobre las contribuciones actualizadas, recargos, los cuales tienen el objeto de resarcir al erario el costo de oportunidad de los recursos que dispuso indebidamente el contribuyente durante el tiempo en que debió pagarlos y el tiempo en que se exige su pago.

Las multas por concepto de infracciones se fijan con base en un conjunto de supuestos y consideraciones que determinan el nivel de gravedad de la falta. Se consideran agravantes las siguientes conductas:

- Reincidencia.
- Utilizar documentos falsos.
- Llevar más de dos sistemas de contabilidad con distinto contenido.
- Destruir total o parcialmente la contabilidad para encubrir u ocultar información.
- Omitir el pago de las retenciones que se hagan a otros contribuyentes.

Las multas se fijan con base en un porcentaje de las contribuciones omitidas, las agravantes y las condiciones del caso. También existen montos específicos para infracciones particulares.

Las infracciones que se sancionan con multa se presentan en el Anexo C.

En adición a las multas que se deriven por cometer infracciones, los contribuyentes pueden incurrir simultáneamente en delitos fiscales. Las penas para los delitos son la prisión temporal que depende del monto defraudado y la gravedad del caso.

Para el CFF son responsables de un delito fiscal quienes ejecuten una acción ilegal, la planeen, ayuden, induzcan a otro con engaños a cometerla, auxilién después de cometerla o se valgan de alguien para ejecutarla. Asimismo, es responsable de encubrimiento quien sabiendo de la acción, obtenga un beneficio o lucre con ella.

También se castiga la tentativa, es decir, iniciar una acción delictiva que no llegue a materializarse. Se considera agravante una acción ilegal que se cometa de manera continua.

Los delitos que señala el CFF son los siguientes:

- El contrabando.
- El contrabando calificado.
- La defraudación fiscal.

Aunque en la jerga fiscal se usa el término “evasión” fiscal para referirse a una acción ilegal de no pago de impuestos, total o parcialmente, en tanto que el término “elusión” aplica cuando se utilizan los vacíos legales o algún tipo de ingeniería legal o financiera que evite o disminuya el pago de los mismos, el término que se utiliza legalmente es el de “defraudación fiscal”. Este se aplica a quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución (parcial o provisional) u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

Se considera defraudación fiscal el presentar deducciones falsas u ocultar los ingresos obtenidos, y en el caso de las personas físicas que presten un servicio profesional independiente o reciban salarios, efectuar erogaciones superiores a los ingresos declarados en un ejercicio sin comprobar las causas de la discrepancia.

Otras conductas que se tipifican como defraudación fiscal se listan en el Anexo C.

Aún cuando están completamente reguladas las transacciones económicas, los contribuyentes pueden evadir el pago del IVA cuando no expiden facturas. Al no hacerlo, pueden acreditar el IVA pagado a sus proveedores y obtener saldos a cargo menores, o

incluso, saldos a favor sin que exista manera de rastrear las operaciones. Esto ocurre principalmente en transacciones comerciales al menudeo.

Debe señalarse que el costo de las sanciones del CFF es alto. Los componentes que más encarecen las sanciones son las multas y los recargos. Por ejemplo, cuando un contribuyente que retiene el IVA cuando paga un servicio y lo utiliza como fuente de financiamiento o capital de trabajo en lugar de enterarlo al erario, incurre en el delito de defraudación fiscal. Por ello, tendrá que pagar una multa equivalente al 100 por ciento del monto omitido más la contribución actualizada más los recargos. Así, el contribuyente termina pagando más del doble de lo que se haya apropiado indebidamente, en adición a la pena de cárcel, que puede llegar hasta 9 años.

Sin embargo, aún cuando el costo de la sanción es elevado, si la probabilidad de ser sorprendido e infraccionado es baja, seguirá existiendo el incentivo a evadir el pago de impuestos.

Cuando en la ley se contempla una exención o una tasa preferencial, el costo de la fiscalización se incrementa ya que el SAT tiene que diseñar un sistema informático más sofisticado para dar seguimiento al impuesto a lo largo de una cadena productiva.

La composición del universo de contribuyentes en México también encarece la fiscalización. Éste se compone principalmente de personas físicas; con relación a las personas morales, la mayoría son empresas de tamaño pequeño.

Las empresas pequeñas no tienen la obligación de llevar una contabilidad integral; incluso, muchas de sus operaciones comerciales se llevan a cabo en la informalidad.

Así, los contribuyentes pueden evadir el pago del IVA no expidiendo facturas ya que al no hacerlo, pueden acreditar el IVA pagado a sus proveedores y obtener saldos a cargo menores, o incluso, saldos a favor sin que exista manera de rastrear las operaciones, principalmente en transacciones comerciales al menudeo.

Con un programa de fiscalización selectivo que pondere el costo de la fiscalización y la recaudación esperada de las ramas productivas se podría constituir una “cartera” de empresas y contribuyentes óptima que podría ayudar a incrementar recaudación del IVA, combinado con algún mecanismo de auditoría aleatorio para contribuyentes medianos y pequeños²⁹. En algunas ramas el costo de fiscalización puede ser alto, lo cual no implica que éstas no deban ser fiscalizadas. Tal vez en estos casos la estrategia recomendable sería también una fiscalización aleatoria.

En suma, las penas son elevadas de acuerdo al CFF. Sin embargo, la redacción de los delitos fiscales es general, pues como se puede apreciar de la discusión anterior, casi todas las conductas e infracciones pueden ser tipificadas (interpretando a la ley) como defraudación fiscal. Por ello, la redacción de la ley necesita mayor claridad para brindar mayor seguridad jurídica al contribuyente y precisar las facultades a la autoridad.

2.6 Síntesis de la legislación del IVA

Un régimen impositivo con múltiples tasas y exenciones, dificulta la fiscalización e incentiva a disminuir los saldos a pagar, e incluso, solicitar devoluciones. Por ello, la evidencia apunta a disminuir las tasas y las exenciones para desincentivar el arbitraje entre ellas por parte de los contribuyentes y facilitar la fiscalización del impuesto por parte de la autoridad fiscal, junto a la necesidad de plantear mecanismos de compensación eficientes. Especialmente porque se ha demostrado que el gasto público tiene un mayor impacto positivo sobre la redistribución del ingreso de las familias que el sistema tributario³⁰.

²⁹ Este mecanismo se utiliza en diversos países cada 9 ó 10 años, con el fin de que sus resultados coadyuven a enfocar la fiscalización a los sectores más evasores.

³⁰ *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas ordenados por nivel de ingreso. Resultados para el año 2000, SHCP, 2003.*

Sección 3: La estimación

La evasión de cualquier impuesto es una variable no-observable en la economía. Por ello, se tiene que recurrir a estimaciones de la misma haciendo uso de distintas metodologías. Para la medición de la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) la metodología más común, y muy estándar, se basa en su estimación a través de cuentas nacionales, y ha sido utilizada en prácticamente todos los países. En principio, esta metodología es adecuada, aunque en el caso de que se confieran demasiados tratamientos especiales en el IVA, como es el caso de México (ver sección de análisis de la ley del IVA), existen algunas dificultades por lo que el procedimiento se tiene que realizar con algunos supuestos. Otra metodología, menos común, es la estimación por medio de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) combinada con el Sistema de Cuentas Nacionales. Esta además tiene la virtud de que con algunos supuestos se puede caracterizar mejor a la evasión. Esta sección presenta estimaciones haciendo uso de ambas metodologías. Como se verá, la primera presenta algunas deficiencias inherentes que pueden ser solucionadas, al menos en parte, complementándola con la ENIGH.

Para la cuantificación del problema de evasión en el pago del IVA se realiza una comparación entre el IVA potencial y el IVA recaudado para un año específico. Este proceder presenta el problema de que no todo el IVA recaudado en un cierto año corresponde al IVA devengado en este período (con todo y los cambios de la LIVA, que se relataron en la sección 2). Sin embargo, al igual que en otros estudios, vamos a ignorar este problema, presente en ambas metodologías, y asumir que el IVA recaudado corresponde al IVA devengado en ese período.

3.1 La metodología de las Cuentas Nacionales

La presente sección estima la evasión del IVA desde 1995 hasta 2002 con base en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). A continuación se describe someramente dicha metodología. Posteriormente, se presentan los resultados obtenidos.

El Producto Interno Bruto (PIB) de un país es el valor de mercado de todos los bienes y servicios **finales** producidos en ese país durante un periodo determinado (la medición más común es la anual). Es decir, los bienes intermedios, o insumos, como el maíz necesario para elaborar la tortilla, no se incluyen en el cálculo³¹. El PIB mexicano mide el producto obtenido por ciudadanos mexicanos –y extranjeros residentes en México–, por lo que refleja inequívocamente la actividad económica mexicana. Por ello, la estimación del Impuesto al Valor Agregado puede obtenerse de este indicador y, de hecho, representa un instrumento muy estándar para estos propósitos.

Así, la estimación del IVA potencial en ausencia de tratamientos especiales, se llevaría a cabo de manera simple ya que la base sería muy fácil de estimar. Como ello no ocurre en nuestro país, hay que contabilizar esos tratamientos preferenciales para restárselos a la base sobre la que se aplica el IVA. Esto es lo que se hace en esta sección. Conviene señalar que la parte más compleja en esta estimación, es la de calcular exactamente el monto de los tratamientos especiales, debido a que el Sistema de Cuentas Nacionales (que contabiliza el PIB) no desagrega lo suficiente como para ajustar por cada uno de los productos exentos o con tasa cero. En adición, tampoco contiene el lugar de compra de los productos, por lo que para ajustar la tasa preferencial de zona fronteriza se tienen que elaborar supuestos, o utilizar otra fuente. Aquí se usa la ENIGH para este propósito. A continuación se describe la metodología brevemente.

Como ya se esbozó, esta metodología consiste en estimar el potencial tributario que tiene el país de acuerdo al sistema de cuentas nacionales (SCN), que presenta la desagregación del Producto Interno Bruto (PIB). Con base en este potencial, ajustado por todos los tratamientos especiales como tasa cero, exento y tasas preferenciales de zona fronteriza, se compara con la recaudación observada, para así arrojar el nivel de la evasión. De manera general, podemos resumirla de la manera siguiente:

³¹ También al PIB se le denomina Valor Agregado Bruto, en virtud de que equivale a los valores que se agregan a los bienes y servicios en las distintas etapas del proceso productivo. Así, una forma de calcular el PIB es deduciendo al Valor Bruto de la Producción, el valor de los bienes y servicios utilizados en el proceso productivo (consumo intermedio).

1. Se estima la base impositiva teórica del IVA con información del Sistema de Cuentas Nacionales.
2. Se calcula la recaudación teórica potencial.
3. Se compara la recaudación teórica potencial con la observada, obteniendo a partir de la diferencia, la evasión.

En el proceso se estima el costo de los tratamientos especiales, por lo que esta metodología resulta muy útil.

Así, el primer paso es estimar la base sobre la que se aplica el IVA³². Para ello, se obtiene el ingreso nacional disponible a precios de mercado tal como lo define el INEGI:

$$(1) \quad \text{INPM} = \text{PIBPM} - D + \text{TCR} + \text{TCE}$$

donde:

<i>INPM</i>	Ingreso total nacional disponible a precios de mercado
<i>PIBPM</i>	Producto Interno Bruto a precios de mercado
<i>D</i>	Depreciación
<i>TCR</i>	Pago y transferencias corrientes procedentes del resto del mundo a los factores de origen nacional
<i>TCE</i>	Pago y transferencias corrientes a los factores de origen extranjero, enviados al resto del mundo.

El cuadro 11 presenta en su primera columna después del año esta cifra.

³² Esta metodología la siguen diversos estudios, como es el caso de Martín del Campo (1998) y Trigueros (2001).

Cuadro 11*

AÑO	Ingreso Nacional Disponible, a precios de mercado	Exportaciones	Importaciones sujetas a IVA	Recaudación IVA	Balanza Turística	Formación Neta de capital	Base del IVA
1995	1,047.43	407.03	291.72	34.60	1.67	95.89	803.29
1996	1,117.81	449.55	326.45	36.93	2.01	150.53	809.26
1997	1,215.23	452.44	338.66	42.52	2.34	216.40	844.85
1998	1,274.89	483.06	373.19	45.17	2.66	20.28	1,102.23
1999	1,332.23	496.60	364.59	49.46	2.72	20.13	1,133.36
2000	1,429.82	532.93	391.39	55.27	2.92	227.09	1,008.83
2001	1,433.30	475.02	350.97	57.09	2.78	179.48	1,075.46

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales

* Cifras en miles de millones de pesos a precios de 1993

Con base en ésta se calcula la base del IVA que se define en la ecuación (2). Esta obtiene el valor agregado que debe ser gravado con este impuesto tal y como se define en la literatura básica (ver, por ejemplo Plaza, 1981). Como se aprecia, la base del IVA se calcula sustrayéndole al Ingreso Nacional a precios de mercado la recaudación del IVA (recuerde que el resto de los impuestos indirectos están incluidos en la base del IVA, por lo que no se restan), las exportaciones (dado que se les aplica tasa cero) y la inversión neta, ya que esta se traslada al consumo final. A este resultado se le adicionan las importaciones sujetas a IVA y la Balanza turística ya que ésta refleja el neto del turismo internacional. Es decir, en ocasiones los turistas mexicanos que viajan al extranjero no pagan IVA mientras que los extranjeros que viajan a México sí lo hacen por lo que la balanza puede arrojar el neto³³. De esta forma, la ecuación se escribe:

$$(2) \text{ Base del IVA} = \text{INPM} + \text{Imp} - \text{Exp} - \text{Rec IVA} + \text{BT} - \text{In}$$

donde:

Imp Importaciones sujetas a IVA³⁴

Exp Exportaciones

Rec IVA Recaudación del IVA

BT Balanza Turística

³³ Estrictamente la balanza turística no capta esto de manera adecuada, ya que hay que separar exactamente por los bienes que los extranjeros consumen en el país. Por otra parte, en algunos países los turistas sí pagan IVA por lo que la agregación de la Balanza Turística puede resultar engañosa.

³⁴ Se restó al total de Importaciones los insumos de maquiladoras y los artículos tasa cero y exentos de IVA (ver cuadro A4).

In Inversión Neta

El cuadro 11 contiene el cálculo de la base como se acaba de definir. En adición, con base en éste, en el cuadro 12 se presenta el potencial ideal (es decir, un cálculo de a cuánto ascendería la recaudación sin tratamiento especial alguno, al 15 por ciento de tasa general), sólo con fines ilustrativos. Observe que ésta ascendería a cerca del 9 por ciento del PIB.

Cuadro 12 Situación Ideal

AÑO	Base del IVA *	Tasa General	Recaudación Potencial Ideal*
1995	803.29	15%	120.49
1996	809.26	15%	121.39
1997	844.85	15%	126.73
1998	1,102.23	15%	165.33
1999	1,133.36	15%	170.00
2000	1,008.83	15%	151.32
2001	1,075.46	15%	161.32

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales

* Cifras en miles de millones de pesos a precios de 1993

El siguiente paso es restarle a la base del IVA: (i) los productos con tasa cero; (ii) los productos y servicios exentos ajustados por el valor agregado en la etapa final, que es el que no paga IVA, ya que el proceso intermedio sí paga parte de IVA³⁵; (iii) separar el consumo entre zona fronteriza e interior de la República; (iv) estimar el valor del consumo final en pequeños comercios y ajustarlo por su valor agregado; y, (v) calcular el monto de importaciones sujetas a IVA. Las estimaciones se presentan en los cuadros del anexo D (con números A1 a A4).

Con esta base se obtiene la recaudación potencial y se le compara con la recaudación observada proveniente de la Cuenta Pública que publica la SHCP. La diferencia representa la evasión del IVA. Con fines de interpretación, la evasión se estima en términos

³⁵ El ajuste se realizó como sigue: se obtiene el valor final de los productos exentos (tal y como se realizó con los de tasa cero). De este valor bruto de la producción se restó la parte proporcional que representa el valor agregado del producto en cuestión, de modo de que los insumos pagados permanezcan en la base gravable. Más adelante se ahonda sobre este punto.

porcentuales con respecto al potencial y con respecto al PIB. Los resultados se encuentran en el cuadro 13. Cada columna se encuentra numerada, por lo que el cuadro se explica por sí mismo.

Cuadro 13: Estimación de la Evasión*

AÑO	(1) Base del IVA	(2) Total exentos y tasa cero	(3) Pequeños Comerciantes	(4) Base Gravable neta de exentos: (1) - (2)-(3)	(5) Proporción Consumo no-frontera	(6) Base Gravable del IVA no-frontera: (4)*(5)	(7) Tasa General de IVA
1995	803.29	337.25	8.06	457.98	88.72%	406.32	15%
1996	809.26	345.75	8.25	455.26	88.72%	403.91	15%
1997	844.85	360.38	8.67	475.81	88.72%	422.13	15%
1998	1,102.23	382.77	9.51	709.94	88.72%	629.86	15%
1999	1,133.36	393.51	9.79	730.06	88.72%	647.71	15%
2000	1,008.83	400.11	10.40	598.32	88.72%	530.83	15%
2001	1,075.46	416.13	10.75	648.58	88.72%	575.42	15%

(8) Recaudación Potencial sin frontera: (6)*(7)	(9) Base de la Zona Fronteriza	(10) Recaudación Potencial en Zona Fronteriza	(11) Recaudación potencial total: (8) + (10)*	(12) Recaudación observada**	(13) Costo de la Evasión	(14) Costo de Evasión: (13)/(11)	(15) Costo de Evasión (%PIB)
60.95	51.66	5.17	66.11	34.60	31.51	47.66%	2.56%
60.59	51.35	5.14	65.72	36.93	28.79	43.81%	2.22%
63.32	53.67	5.37	68.69	42.52	26.17	38.10%	1.89%
94.48	80.08	8.01	102.49	45.17	57.32	55.93%	3.95%
97.16	82.35	8.24	105.39	49.46	55.93	53.07%	3.72%
79.62	67.49	6.75	86.37	55.27	31.10	36.01%	1.94%
86.31	73.16	7.32	93.63	57.09	36.53	39.02%	2.28%

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales

* Cifras en miles de millones de pesos a precios de 1993

**Fuente: SHCP

Como se puede apreciar la evasión en el año 2001 asciende a 39.02 por ciento del potencial recaudable, es decir, el 2.28 por ciento del PIB. Asimismo, del cuadro 13 se puede inferir de la columna (2), que el costo de los exentos y tasa cero representan poco menos del 3 por ciento del PIB, cifra muy alta incluso a estándares internacionales como se vio en la sección 1 de este trabajo. Debe aclararse que para esta última cifra, se dedujo la renta imputada.

A continuación se detallan las estimaciones de los cuadros A1 a A4 del anexo D para el cálculo de exentos, tasa cero e importaciones sujetas a IVA.

Cálculo Exentos y Tasa Cero

Se calcula el monto total de artículos exentos y tasa cero por medio de la clasificación del Valor Agregado por subgrupo de Sistema de Cuentas Nacionales. Los artículos exentos y tasa cero, como se reseñó en la sección 2, se presentan en el siguiente cuadro 14 de nueva cuenta:

Cuadro 14

TASA CERO	EXENTOS
Productos Alimenticios : Carnes y Lácteos (3.1.11)	Imprentas y Editoriales (IV.32),
Preparación de frutas (3.1.12)	Servicios Médicos (9.69),
Molienda de Trigo (3.1.13)	Servicios Educativos (9.70),
Molienda de Maíz (3.1.14)	Servicios Esparcimiento ³⁶ (9.71),
Molienda de Café (3.1.15)	Tranvías y Trolebuses(7.64.6402),
Azúcar (3.1.16)	metro (7.64.6403),
Aceites (3.1.17)	Taxis (7.64.6412),
Otros productos alimenticios (3.1.19)	Omnibus (7.64.6411)
Despepite de algodón (II.24.2401)	Construcción de vivienda (4.6001).
Insecticidas y Plaguicidas (V.40.4001)	Alquiler de Vivienda (8.67-6701)
Tractores, Maquinaria e implementos agrícolas (VIII.51.5101)	Otros Servicios (servicios de reparación, servicio doméstico, servicios de aseo y limpieza y otros) (9.72.)
Generación, Transmisión y Distribución de Energía. (5.61.6101)	

Fuente: SCN

Como se observa algunos de los productos y/o servicios sujetos a tratos preferenciales, no se incluyeron en los cálculos, debido a que resulta difícil su desagregación. Sin embargo, debe apreciarse que dichos bienes representan una proporción mínima de la base gravable por lo que la estimación final prácticamente no se vería afectada. Tal es el caso de la acuñación de monedas, el ixtle y la palma, los invernaderos, y el transporte aéreo internacional. En adición, se ajustaron los productos exentos ya que en muchas ocasiones sus insumos sí están sujetos a IVA, y éstos se encuentran incluidos en el valor agregado bruto que se publican en el SCN. En particular, se busca obtener el valor agregado bruto a *costo de factores*, que no está contabilizado en dicha fuente. Para ello, se obtuvo el cociente entre el valor agregado de la última etapa de producción y el valor bruto de la producción, ambos datos provenientes de la matriz de insumo-producto, actualizada a 1996.

Zona Fronteriza

³⁶ Incluye solamente promotores de box y lucha, frontones, hipódromos, corridas de toros y otros servicios de esparcimiento (9.71.7102), balnearios y albercas (9.71.7131), billares y boliches (9.71.7132), clubes deportivos profesionales (9.71.7135). 7135

Conviene destacar que para ajustar la zona fronteriza, se utilizó la proporción de consumo en dicha zona con respecto al nacional. Este dato se obtuvo de la ENIGH. Así, la proporción de la base menos los exentos sin frontera es de 88.72 por ciento, a la cual se le aplica el 15 por ciento de tasa de IVA cuando ello aplique. A la proporción restante se le aplicó la tasa de 10 por ciento de zona fronteriza.

Tratamiento de Pequeños Comercios

Desde 1995 el Art. 2c de la LIVA establece una exención para las personas físicas que únicamente enajenen bienes con el público en general (o del sector primario, aún cuando no sean con el público en general), y que en el año anterior hallan obtenido ingresos o utilizado activos que no excedan respectivamente de 77 y 15 veces el SMG del área geográfica del contribuyente elevados al año. A partir de 1998, se estableció como límite \$1 millón de pesos.

Para ajustar este tratamiento, primero se estimó, con el uso de la ENIGH, el porcentaje del consumo final privado que proviene de los pequeños comercios (aproximadamente 10 por ciento). Posteriormente, se obtuvo de SCN el margen de ganancia del sector comercio, el cual asciende en promedio (1995-2001) a 12 por ciento. Con estos datos se llegó a la cifra que se presenta en el cuadro 13.

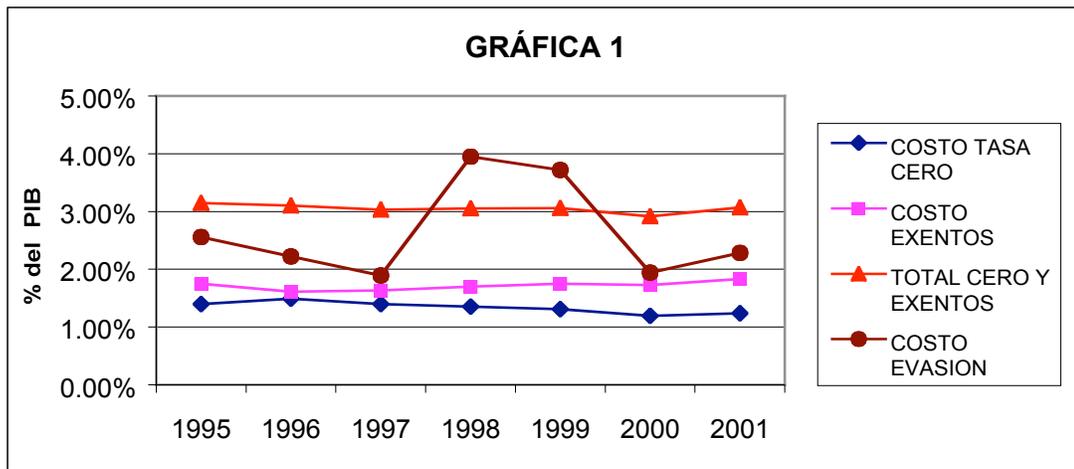
En suma, se realizaron los siguientes pasos.

- Se calcula la base gravable libre de exentos y tasa cero, pequeños comercios, que se presentan en los cuadros del anexo D.
- Se calculan la recaudación potencial en la zona no fronteriza y en la fronteriza, multiplicando la base gravable en frontera por el 11.28 por ciento y la del interior por 88.72 por ciento.
- Se multiplica la base gravable en la zona fronteriza por el 10 por ciento para obtener la recaudación potencial en la zona fronteriza.

- Se multiplica la base gravable en la zona no fronteriza por el 15 por ciento para obtener la recaudación potencial en la zona no fronteriza.
- Se suman ambas recaudaciones para obtener la recaudación potencial total.
- Se sustrae la recaudación observada a la potencial para obtener el costo total de la evasión fiscal (esto se presenta en el cuadro 13).

Resumen de Resultados Generales

La gráfica 1 presenta de manera esquemática un resumen de los resultados generales. Como ahí se aprecia, el costo de los tratamientos especiales asciende a alrededor de 3 por ciento del PIB³⁷, mientras que el de la evasión a menos de dicho porcentaje en 2001.



Por otro lado, si los tratamientos preferenciales disminuyeran, sea convertir la tasa cero y los exentos (a excepción de la renta imputada), a tasa preferencial de 5 por ciento, la recaudación ascendería en 0.8 por ciento adicional del PIB, con lo que el costo de los

³⁷ Se calcula el costo de la tasa cero y exentos, multiplicando su base por la tasa general, y representa la recaudación que se está perdiendo por los tratamientos diferenciales. Debe aclararse que se dedujo la renta imputada.

tratamientos preferenciales disminuiría. Esto ilustra de manera elocuente que el costo de las exenciones y tasa cero es muy grande.

Principales diferencias con otros estudios

Las diferencias con respecto a la estimación de Martín del Campo Flores (1998) y Fernández y Trigueros (2000) para estimar la base, los costos de las exenciones y la evasión fiscal son las siguientes:

1. Para el cálculo de la base del IVA, restamos a las importaciones, además de las maquiladoras, todos los artículos de origen importado que no pagan IVA por ser exentos o tasa cero.
2. Se diferencia de manera explícita la recaudación en zona fronteriza, utilizando la estructura zona fronteriza-no fronteriza que arroja la ENIGH.
3. Se especifican y presentan detalladamente los montos de los artículos de tasa cero y exentos. Ninguno de los dos estudios presenta los cuadros detallados para que los resultados puedan reproducirse.
4. Con respecto a Martín del Campo Flores, aquí se toma en consideración el tratamiento a los pequeños comercios.

Limitaciones de la metodología de Cuentas Nacionales

A pesar de ser una de las metodologías más estándares y más usadas para estimar la evasión del IVA, ésta presenta algunas deficiencias inherentes. En primer lugar, no permite distinguir el comercio informal del formal, a pesar de que en el cálculo del PIB se incluye producción informal. Esto presenta un problema para caracterizar la evasión entre los dos tipos de comercio (formal e informal), aunque esto no es objeto de este análisis. Segundo, como se ve en la ecuación (1), para obtener el Ingreso Nacional Disponible, al PIB se le dedujo, por definición, la depreciación. Sin embargo, es necesario reconocer que para efectos de cálculo de IVA, la inversión residencial y la del gobierno central no debe ser

deducida, ya que no se consolida en estados financieros. Por ello, parte de esta depreciación no debe ser restada.

Tercero, en el caso de las cuentas nacionales, el turismo receptivo genera que este tipo de exportaciones sí paguen IVA. En la metodología estándar se ajusta por ello con supuestos restrictivos y arbitrarios³⁸. Finalmente, y tal vez el más importante, la estimación de consumo privado, parte medular de la demanda final y, por tanto, de la base para términos de gravamen de IVA, no se da de manera precisa, ya que existen un número de intersecciones de difícil separación. Es decir, con la metodología del SCN se incurre en el error de no separar bienes que están gravados con distintas tasas, y que el propio sistema sí agrega, así como aquellas actividades que fueron de autoconsumo, que el SCN no permite separar. En suma, el SCN agrega bienes con distintas tasas. Este punto quedará más claro en la siguiente sección.

Por ello, para superar estas limitaciones inherentes a la metodología de SCN, se utiliza, como complemento a las propias cuentas nacionales, la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). A continuación se presenta esta estimación alternativa.

3.2 Metodología Complementada con la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares

En principio, el cálculo del IVA es de alguna manera simple ya que se trata de un impuesto al consumo o demanda final. No es necesario considerar la demanda intermedia en razón de que el IVA que se aplica en ésta se traslada eventualmente al consumo final, en todos los casos. De esta manera para obtener el IVA potencial se tiene que aplicar la Ley del IVA a la demanda final.

En la demanda final existen los siguientes elementos: Consumo privado, Consumo de Gobierno, Inversión Fija Bruta, Variación de Existencias y Exportaciones. Los montos

³⁸ Por ejemplo, que en el extranjero nuestros turistas NO pagan IVA.

absolutos de estos conceptos son fáciles de determinar ya que se publican en el SCN de México. Sin embargo, se requiere de información un tanto desagregada sobre los componentes individuales de estos conceptos de demanda, ya que la Ley del IVA establece distintas tasas a aplicar a los productos y servicios enajenados. De esta manera existen bienes a los cuales se les aplica una tasa general del 15 por ciento, otros a los cuales se les aplica la tasa de 0 por ciento, así como bienes exentos y bienes cuya enajenación no se encuentra sujeta a este impuesto. Finalmente, como ya se sabe, la tasa general del 15 por ciento se aplica en casi toda la república con excepción de la zona fronteriza, para la cual se aplica una tasa general de 10 por ciento.

De los componentes de la demanda final el más importante es el consumo privado. Para este concepto se cuenta con información detallada sobre el consumo de los hogares proveniente de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, elaborada por el INEGI). La última ENIGH disponible corresponde al año 2002. Con la información de la ENIGH se clasifica a los hogares por zona de residencia; en particular, es importante enfatizar la diferenciación entre zona fronteriza y el interior de la república. Igualmente es posible separar con un buen nivel de desagregación el consumo de los hogares por tipo de bien, e incluso identificar el origen de este bien, es decir, si el bien fue adquirido en el sector formal, en el sector informal³⁹ o en el extranjero.

Otra parte importante en la demanda final son los gastos del gobierno. Como este sector no puede trasladar el IVA pagado a los bienes que vende, dado que se trata de un consumo final, es necesario identificar los artículos comprados que causan IVA. Normalmente el monto de los artículos que causan IVA es pequeño en comparación con el monto del gasto del Gobierno, ya que la mayor parte del gasto del gobierno corresponde a sueldos y salarios. Para poder determinar el IVA que absorbe el gobierno se utiliza la información detallada que está presente en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

³⁹ Por simplicidad, se define como toda compra que se realiza en el comercio no establecido, tal como ambulante, "tianguis", mercados populares, etc.

Otro componente de la demanda final corresponde a las exportaciones. En general a las exportaciones se les aplica la tasa cero por lo que no debería considerarse para calcular el IVA potencial; sin embargo, en este sector se encuentra el turismo receptivo, el cual sí paga IVA por el consumo en productos y servicios que hacen los turistas extranjeros cuando visitan el país y los cuales tienen incorporado en su precio el IVA.

El último componente de la demanda final es la inversión bruta. Conviene dividir esta inversión entre la inversión en maquinaria y equipo, inversión en construcciones y variación de existencias. Cuando la inversión en maquinaria y equipo la lleva a cabo una empresa se puede omitir del cálculo del IVA potencial ya que el IVA pagado (cuando es el caso) se trasladará eventualmente al precio del producto final. En el mismo caso se encuentran las variaciones de existencias, que representan bienes intermedios y no finales, lo cual se ajusta al supuesto hecho anteriormente respecto a qué grava el IVA.

Igualmente, se debe ser cauteloso en la inversión en maquinaria y equipo, sobre todo cuando ésta es llevada a cabo por el sector gobierno o por empresas no orientadas al mercado, es decir, sin fines de lucro. En cuanto a la inversión en construcción, importa la que se destina a los hogares y al sector público, ya que a pesar de que este tipo de bienes son exentos, sí incorporan en su precio una parte de IVA.

Estimación del IVA potencial para el año 2001

En el Cuadro 15 se presentan los datos básicos sobre la oferta y demanda agregada para el año 2001. Para estimar el IVA potencial se utilizan cuatro componentes de la demanda final: consumo privado, consumo de gobierno, formación bruta de capital fijo y exportaciones. Sin embargo, como se mencionó anteriormente existen algunas acotaciones sobre estos componentes de la demanda final. Por ejemplo, el consumo privado se incluye en su totalidad; del consumo del gobierno sólo se considera una pequeña parte que al efectuar la compra de los bienes paga IVA, como son algunos bienes de oficina, servicios personales, entre otros aspectos. De la formación bruta de capital fijo sólo interesa la inversión en construcción residencial, la construcción del gobierno y la adquisición de maquinaria y equipo por parte del sector público, en este caso no se toma en consideración

la inversión que efectúan las empresas públicas sino solo el gobierno central. De las exportaciones solamente se incluye la parte correspondiente al turismo receptivo que paga IVA.

Cuadro 15
Oferta y Demanda Agregada para 2001
En Miles de Pesos de 1993

Demanda Total	3,149,988,939
Consumo Intermedio	1,075,256,051
Consumo Privado	1,113,488,032
Consumo Gobierno	188,295,128
Formación Bruta de Capital Fijo	314,229,116
Variación de Existencias	19,970,771
Exportaciones	438,749,841
Oferta Total	3,149,988,939
Consumo Intermedio	1,075,256,051
PIB	1,599,787,400
Importaciones	474,945,488

Fuente: SCN, INEGI

Finalmente, las importaciones no son tomadas en cuenta en este enfoque por lo siguiente. Como se sabe, éstas tienen como destino el consumo final, ya sea privado o de gobierno, la inversión, el consumo intermedio o las exportaciones, lo cual es relevante para el caso de las maquiladoras. Cuando el destino es el consumo final entonces estas importaciones van a estar consideradas cuando se aplica la ley a todo el consumo, el cual puede contener bienes y servicios nacionales o importados. Si el destino es la inversión o el consumo intermedio entonces el IVA que se paga por las importaciones se trasladará eventualmente al precio del producto final. Si las importaciones se destinan para las exportaciones entonces no es necesario considerarlas ya que no pagan IVA.

A continuación se presentan los cálculos de lo anterior.

a) Turismo Receptivo

Es importante mencionar que los montos correspondientes a la enajenación de bienes y servicios que estamos considerando se refieren a precios después de impuestos, por lo cual

es necesario calcular el IVA devengado a partir del precio bruto, no del neto. Por ejemplo, si la tasa de IVA que vamos a aplicar es de 15 por ciento y el precio bruto es igual a \$150.00 pesos, entonces el precio neto y el IVA devengado son iguales a:

$$\frac{\text{Precio Bruto}}{1 + \text{Tasa de IVA}} = \text{Precio Neto} = \text{IVA Devengado}$$

En el cuadro 16 se presentan los datos sobre los ingresos por concepto de turismo receptivo, así como el cálculo del IVA potencial. En la primera columna se presenta el origen del ingreso, en la segunda el ingreso bruto que se obtuvo, en la tercera la tasa de IVA que se aplica a cada concepto, y en la cuarta el monto del IVA potencial. La información sobre el origen del ingreso no presenta el nivel de desagregación deseado; por lo tanto, existen problemas como por ejemplo aquéllos ubicados en el renglón referente a Alimentos y Bebidas, ya que la gran mayoría de ellos se gravan con tasa cero. Sin embargo, a algunos alimentos y sobre todo a las bebidas se les aplica la tasa general de 15 por ciento. Pero como no se cuenta con información más desagregada, se decidió suponer que la tasa efectiva para el monto agregado es de un tercio de la tasa general.

Cuadro 16
Turismo receptivo. Ingreso y cálculo del IVA devengado
Miles de pesos de 1993

	Monto	Tasa IVA	IVA
	23,586,909		2,632,563
Bienes y servicios típicos	9,522,880		1,242,115
Bienes	959,654		125,172
Artesanías	874,118	0.15	114,015
Ropa de playa	44,448	0.15	5,798
Maletas	41,088	0.15	5,359
Servicios	8,563,226		1,116,942
Alojamiento	5,837,758	0.15	761,447
Transporte	2,197,473	0.15	286,627
Agencias	527,994	0.15	68,869
Bienes y servicios no-típicos	14,064,030		1,390,448
Bienes	3,543,105		204,623
Alimentos y bebidas	2,939,156	0.05	139,960
Ropa y calzado	279,250	0.15	36,424
Periódicos y revistas	27,359	0.05	1,303
Farmacéuticos y aseo	143,048	0.05	6,812
Películas fotográficas.	71,913	0.15	9,380
Otros	82,379	0.15	10,745
Servicios	9,091,327		1,185,825
Restaurante y bar	5,167,992	0.15	674,086
Transporte	1,456,757	0.15	190,012
Recreación	2,147,151	0.15	280,063
Otros Servicios	319,427	0.15	41,664
Bienes y Servicios LA	1,429,598	-	-

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México

De este modo, el IVA potencial por concepto de turismo receptivo es de \$2,632,563,000 pesos de 1993. Sin embargo, debe guardarse en mente que ciertos lugares turísticos, como Cancún, la tasa de IVA que se aplica es de 10 por ciento, mientras que en Acapulco de 15 por ciento. Ello debiera ser ajustado, pero no se cuenta con la información sobre el origen exacto, por lo que es difícil realizar dicho ajuste.

b) Consumo de Gobierno

En el cuadro 17 se presentan los datos sobre el monto del consumo del gobierno así como el cálculo del IVA potencial. Como se puede observar la mayor parte del gasto de gobierno

corresponde a sueldos y salarios, de modo que las partes que absorben IVA son las compras de bienes que incorporan en su precio IVA, así como el pago de servicios profesionales.

Cuadro 17
Consumo de Gobierno. Ingreso y cálculo del IVA devengado
Miles de pesos de 1993

	Monto	Tasa IVA	IVA
Consumo Gobierno	188,295,128		4,820,844
Bienes	17,755,399		2,239,741
Agropecuaria	574,286	-	-
Minería	9,767	-	-
Manufacturas	7,834,841	0.15	1,021,936
Construcción	-	-	-
Electricidad, gas y agua	1,994,491	0.15	260,151
Comercio, resta y hotel	830,219	0.15	108,289
Transporte y comunic	2,388,737	0.15	311,574
Seguros, financieros	4,123,058	0.15	537,790
Comunales y personales	170,281,362		2,581,103
Valor Agregado	150,492,906	-	-
Servicios	19,788,456	0.15	2,581,103
Compras exterior	258,367	-	-

Fuente: Elaboración propia con SCN

Formación Bruta de Capital Fijo

En el cuadro 18 se presentan los datos para la inversión en capital fijo. Como se señaló anteriormente, de esta inversión sólo se utiliza la construcción residencial, la construcción para el gobierno (con excepción de las empresas públicas) y la compra de maquinaria y equipo por parte del gobierno central. La tasa de gravamen se reporta con 7.5 por ciento debido a que se considera que insumos intermedios en estos rubros, al ser exentos, pagan IVA por lo que no es devuelto. El número es un supuesto que proviene de los observar el valor agregado en los Censos Económicos.

Cuadro 18
Formación Bruta de Capital Fijo. Ingreso y cálculo del IVA devengado

Miles de pesos de 1993

	Monto	Tasa IVA	IVA
Formación Bruta de K fijo	314,229,116		9,227,044
Construcción	160,496,435		8,363,439
Residencial	75,477,319	0.075	5,265,859
No-Residencial	85,019,116		3,097,579
Privada	40,620,479	-	-
Pública	44,398,637	0.075	3,097,579
Maquinaria y equipo	153,732,681		863,605
Privada	147,111,711	-	-
Pública	6,620,970	0.150	863,605

Fuente: Cálculos propios con información de SCN

La enajenación de bienes inmuebles está exenta del pago de IVA cuando el destino es casa habitación. Sin embargo, el hecho de que se encuentre exenta de este impuesto no implica que el precio de estos bienes no lo incorpore, ya que de los costos de producción del sector construcción existen insumos que sí lo pagan, por lo que éste se traslada al precio. Por ello, no se puede pedir devolución sobre este impuesto pagado al no ser un bien con tasa cero. Como una aproximación al IVA incorporado se asumió que éste representa la mitad del equivalente a la tasa general.

c) Consumo Privado

Para el cálculo del IVA potencial correspondiente al consumo privado se consideró a la totalidad de este consumo. Ahora bien, los bienes y servicios que se destinan al consumo privado tienen distintas tasas del impuesto en cuestión; por otro lado dependiendo de dónde se compraron los bienes, se les puede incorporar una tasa general de 15 por ciento si se trata del interior de la república o de 10 por ciento en la zona fronteriza. Para poder aplicar las distintas tasas se requiere de información desagregada sobre los distintos conceptos de consumo; el Sistema de Cuentas Nacionales cuenta con información desagregada, aunque no lo suficiente, por lo que en algunos conceptos se agrupan bienes con distintas tasas. El método que se sigue aquí consiste en utilizar la estructura de gasto presente en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares correspondiente al año 2002, y se le aplica al consumo

privado. Para esto se realiza una equivalencia entre el concepto de consumo privado presente en las cuentas nacionales y el concepto de gasto total correspondiente a la ENIGH. Dicha equivalencia se hace con excepción de algunos conceptos de pagos y transferencias que aparecen en la ENIGH y no en el consumo privado de las cuentas nacionales.

El gasto corriente total de la ENIGH se divide entre gasto monetario y gasto no monetario. El gasto no monetario se divide a su vez en renta imputada, autoconsumo, pago en especie y regalos. La renta imputada es un gasto que no incorpora IVA. El pago en especie es una erogación para las empresas o el gobierno en el que se aplica IVA; sin embargo, en el caso de las empresas éste se traslada al precio final del bien que se produce, no así en el caso del gobierno, pues se contabilizó anteriormente en la parte de su consumo. Los regalos en especie son transferencias que pueden o no incorporar IVA, dependiendo del producto que se trate, pero estas transferencias se incluyen en los gastos en transferencias que aparecen en otro rubro. El único concepto que podría contener IVA consiste en el autoconsumo, aunque este componente es mínimo, debería formar parte de la recaudación potencial.

Por otro lado, el gasto monetario sí incorpora IVA, ya que consiste en la compra de bienes y servicios, a los cuales se les aplican tasas distintas dependiendo de su naturaleza y lugar de adquisición. También, parte del gasto monetario se destina a compras directas en el extranjero, lo cual no genera IVA para México.

En el caso de los exentos, se impone el supuesto de que el IVA contenido representa la mitad del IVA correspondiente a la tasa general (recuerde que en el caso de exentos, los insumos gravados sí pagan el impuesto).

d) Conclusión

Al calcular el IVA potencial para cada uno de los conceptos del gasto total monetario, y conforme a los supuestos, se obtiene que el IVA incorporado representa el 6.0 por ciento del gasto total de los hogares. De esta manera se aplica este porcentaje al consumo privado que aparece en las cuentas nacionales y se obtiene el IVA potencial correspondiente al consumo. Agregando el IVA potencial de cada uno de los conceptos bajo consideración, se

llega al potencial total de este impuesto. Este potencial se compara con el recaudado, con lo que se estima la evasión. En el cuadro 19 se presenta el resumen del cálculo del IVA potencial para cada uno de los conceptos anteriores. Debe destacarse que los pasos intermedios para llegar a este cuadro se encuentran en el anexo E

Cuadro 19
Desglose del IVA Potencial
Miles de pesos de 1993

Concepto	Total de Gasto	IVA Potencial
Consumo Privado	1,113,488,032	71,698,385
Consumo de Gobierno	188,295,128	4,820,844
Formación Bruta de K fijo	314,229,116	9,227,044
Turismo Receptivo	23,586,909	2,632,563
Suma	1,639,599,185	88,378,836

Fuente: Cálculos Propios con base en SCN, ENIGH

El cuadro 20 presenta la estimación de la evasión del IVA con base en los cálculos anteriores, así como su importancia relativa. Así, la evasión asciende a 35.3 por ciento de su potencial, equivalentes a 1.95 por ciento del PIB.

Cuadro 20
Estimación de la evasión del IVA para 2001
Miles de Pesos de 1993

Concepto	Monto
Producto Interno Bruto	1,599,787,400
IVA Recaudado	57,202,276
IVA Potencial	88,378,836
Evasión IVA	31,176,560
% Recaudado / PIB	3.576
% Evasión / Potencial	35.276
% IVA Potencial / PIB	5.524
% Evasión / PIB	1.949

Fuente: Cálculos Propios con base en SCN, ENIGH

Como se observa, utilizando la metodología propuesta en este estudio la evasión del IVA resulta menor a la estimada mediante la metodología de cuentas nacionales (35.3 por ciento *versus* 39.1 por ciento de la recaudación potencial total). Como porcentaje del PIB la evasión asciende a 1.95 por ciento. La diferencia radica en que en la metodología recién

expuesta se ajusta por los problemas inherentes en la primera, como se anotó con anterioridad.

En suma, se sostiene que esta metodología es más exacta que la de cuentas nacionales debido a que se puede ajustar producto por producto en la demanda final, en especial en el consumo privado.

Caracterización de la Evasión

IVA por Sectores

En esta sección se presenta una estimación del IVA potencial y la evasión por sector de actividad económica, tal y como la define el propio SAT y el SCN. Se debe aclarar que ello tiene que ser tomado con cautela en términos de lecciones de política ya que el registro de los contribuyentes ante la autoridad fiscal (SHCP) no necesariamente corresponde al giro principal del negocio del propio contribuyente. Es decir, los padrones de sectorización de INEGI y SHCP son distintos y obedecen a propósitos diferentes.

El cálculo del IVA pagado por sectores de actividad económica se dificulta por las siguientes razones. En principio, no se puede basar exclusivamente en los bienes y servicios correspondientes a la demanda final, ya que el IVA que debe pagar cada sector o unidad económica corresponde a la diferencia entre el impuesto que se cobra por los bienes vendidos menos el que se paga por los bienes y servicios comprados. Por esta razón, para el cálculo del IVA por sector es necesario considerar la estructura de costos o compras que hace cada sector, separando las compras de bienes y servicios por un lado, y el valor agregado, por otro.

Así, del SCN se obtiene información desagregada sobre la producción bruta, importaciones, venta al consumo intermedio, así como ventas al consumo final. En el Cuadro 21 se presentan los datos correspondientes a estos conceptos para el año 2001.

Cuadro-21
Oferta y Demanda Total. 2001
Miles de Pesos de 1993

	<i>Oferta Total</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Demanda Intermedia</i>	<i>Consumo Privado</i>
Total	3,149,988,939	474,945,488	1,075,256,051	1,113,488,032
Agropecuaria, silvicult. y pesca	140,070,470	11,220,254	80,549,378	50,718,500
Minería	75,590,635	1,541,117	44,816,009	22,737
Industria Manufacturera	1,720,045,795	429,327,566	680,949,801	491,501,939
Construcción	158,179,611	-	-	-
Electricidad, gas y agua	41,194,472	2,058,864	25,552,302	13,361,670
Comercio, restaurantes, hotel	111,765,828	91,110	22,143,292	88,792,318
Transporte, almacenaje, com.	152,848,833	7,139,162	14,483,992	131,725,715
Servicios financieros, seguros	229,297,178	8,002,973	54,220,898	167,487,200
Servicios comunales, profesion	506,006,264	574,590	152,540,378	178,048,577
Compras directas de residentes	14,989,852	14,989,852	-	-8,170,624

	<i>Consumo Gobierno</i>	<i>Formación Bruta de Capital Fijo</i>	<i>Variación de Existencias</i>	<i>Exportaciones</i>
Total	188,295,128	314,229,116	19,970,771	438,749,841
Agropecuaria, silvicult. y pesca	574,286	2,292,128	-3,307,855	9,244,033
Minería	9,767	29,020	-68,496	30,781,598
Industria Manufacturera	7,834,841	153,241,657	23,347,122	363,170,435
Construcción	-	158,179,611	-	-
Electricidad, gas y agua	1,994,491	-	-	286,008
Comercio, restaurantes, hotel	830,219	-	-	-
Transporte, almacenaje, com.	2,388,737	-	-	4,250,389
Servicios financieros, seguros	4,123,058	-	-	3,466,022
Servicios comunales, profesion.	170,281,362	486,700	-	4,649,247
Compras directas de residentes	258,367	-	-	22,902,109

Este no es el caso de la estructura de compras de cada sector, debido a que el SCN no presenta la información. Para poder estimarla se utilizó la matriz de Insumo-Producto⁴⁰. De esta matriz actualizada, se calculan los coeficientes de requerimientos totales, los que se aplican a los datos del valor bruto de la producción para el año 2001. De esta manera, se estima la estructura de compras de los distintos sectores para el año 2001. Para detalles, ver anexo F

Aplicando las tasas que corresponden a cada sector, se obtiene el IVA pagado (i.e. sobre compras) y cobrado (i.e. sobre ventas para el consumo intermedio) para cada uno. Finalmente, se aplicó la tasa de IVA a las ventas con destino en la demanda final, utilizando la tasa correspondiente a cada sector.

⁴⁰ No obstante, la última matriz de Insumo-Producto publicada corresponde a 1978, por lo que se utiliza una actualización de esta para el año de 1996, además de tener que agregar los sectores de conformidad con los nueve sectores de SCN.

El impuesto correspondiente a cada sector se obtuvo de manera neta entre los impuestos cobrados y los pagados, con excepción de los bienes o sectores que estaban exentos del pago de IVA. Un tratamiento más detallado de esta metodología se presenta en el anexo F. En el cuadro-22 se presentan los resultados finales de la estimación.

Cuadro-22

Evasión IVA por Gran Sector Económico
Miles de pesos de 1993

	Impuesto Ajustado	Recaudación	Evasión	% de Evasión del Potencial	Evasión Sectorial/PIB
Agropecuaria, silv. y pesca	-1,663,415	-1,009,094	-654,321	NA	NA
Minería	1,074,206	206,260	867,947	80.8	0.05%
Industria Manufacturera	41,529,924	22,955,270	18,574,655	44.73	1.16%
Construcción	1,930,169	1,480,096	450,073	23.32	0.03%
Electricidad, gas y agua	1,009,464	569,345	440,119	43.6	0.03%
Comercio, restaurantes, hotel	12,485,325	12,335,759	149,566	1.2	0.01%
Transporte, almacenaje, com.	8,263,938	4,329,733	3,934,206	47.61	0.25%
Servicios financieros, seguros	14,796,175	13,265,568	1,530,606	10.34	0.10%
Servicios comunales, soc.	13,833,538	3,052,921	10,780,617	77.93	0.67%
Total	93,259,324	57,185,856	36,073,467	38.68	2.30%

Como se observa en el cuadro 22, varios sectores presentan indicadores de evasión altos, en términos relativos (penúltima columna), a pesar de que como proporción del PIB (términos absolutos) no resultan tan altos. Tal es el caso de Minería, Construcción, Electricidad, Comercio y Restaurantes, así como servicios comunales. Es natural que en términos absolutos y dado su volumen, el sector que mayor evasión presenta es la industria manufacturera, aunque en términos relativos (con respecto a su potencial) ésta no sea la que más evade. Ello puede deberse a que se incluye PEMEX, que es una empresa pública que no evade, entonces el porcentaje de evasión relativa se ve disminuido. Pero esto está sujeto a corroboración empírica que no se presenta aquí por falta de disponibilidad de datos. Aunque se insiste que la sectorización ante la SHCP no necesariamente coincide con el SCN, por lo que los resultados deben observarse con cuidado.

Con esta metodología, además de caracterizar la evasión, se calcula de manera implícita una nueva estimación de su total, la que asciende a 38.68 por ciento, equivalente a 2.25 por

ciento del PIB. Esto se debe fundamentalmente a cambios en la propia metodología y al uso de bases de datos distintas (en este último caso la Matriz de Insumo Producto). Con respecto a la metodología de SCN complementada con ENIGH, consideramos que la que contiene sectorización es algo imprecisa ya que el cruce de compras y ventas intermedias se elabora con supuestos más rígidos que los de las otras metodologías. En adición, porque se utilizan dos padrones de sectorización que no contienen los mismos criterios de clasificación. No obstante, se presentó debido a que puede, en última instancia, ilustrar la importancia de los sectores en el análisis tributario. La metodología, se insiste, representa sólo una primera aproximación para caracterizar sectorialmente la evasión, novel en México.

Conviene también obtener la evasión por contribuyente que se presenta en el cuadro 23. Esto sugiere que hay argumentos suficientes para dirigir ciertas medidas de fiscalización hacia las actividades relacionadas con electricidad, gas y agua; minería y petróleo; y, construcción. Debe evitarse la confusión de interpretarse algo relacionado con CFE y PEMEX, ya que existen muchas empresas privadas que le venden a CFE electricidad y muchos privados que distribuyen y comercializan gas tanto natural como gas LP. Es decir, no se sugiere auditar a la CFE y PEMEX, sino a las empresas privadas de este ramo.

Sin embargo, debe aclararse que el cuadro se incluye con fines informativos, ya que los contribuyentes son de muy diverso tamaño, Por ello, hay que analizarla con la debida distancia.

Cuadro 23

Universo de contribuyentes activos
(al 31 de diciembre de 2001)

Sector	Total	Personas morales	Personas físicas			Evasión (precios de 1993)	Evasión per cápita (pesos)
			Total	Actividad empresarial	Actividad no empresarial		
Total	7,148,799	503,508	6,645,291	4,830,990	1,814,301	8,959,524.66	1,337.16
Agricultura, ganadería, pesca	529,883	32,515	497,368	497,368	-	- 175,205.48	- 330.65
Minería y petróleo	5,189	1,924	3,265	3,265	-	159,711.78	30,778.91
Industria manufacturera	462,583	53,806	408,777	408,777	-	2,466,050.68	5,331.04
Electricidad, gas natural y agua potable	1,939	923	1,016	1,016	-	488,647.40	252,010.00
Construcción	140,736	35,768	104,968	104,968	-	944,681.92	6,712.44
Comercio, restaurantes y hoteles	2,738,744	139,879	2,598,865	2,598,865	-	254,526.58	92.94
Transportes, comunicaciones y agencias de viaje	448,028	21,569	426,459	426,459	-	696,941.10	1,555.57
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	1,026,374	89,811	936,563	328,889	607,674	316.16	0.31
Servicios comunales, sociales y personales	1,346,952	120,668	1,226,284	437,012	789,272	4,123,854.52	3,061.62
Otros	448,371	6,645	441,726	24,371	417,355	nd	na

nd: no disponible. na: no aplica.

Fuente: Anexo del IV Informe Trimestral 2001, SHCP.

Sección 4: Lecciones de Política

La estimación de la evasión en este estudio resultó no ser tan alta como algunos estudios sobre México sugieren, pero alta con relación a otros países, en especial desarrollados, donde la evasión se ha estimado en menos del 20 por ciento del potencial de recaudación⁴¹. Como porcentaje del PIB la evasión se ubica en alrededor de los dos puntos. El análisis y las estimaciones aquí realizadas pueden arrojar ciertas lecciones de política, hacia donde debiera dirigirse el esfuerzo para disminuir la evasión. Sin embargo, se reconoce que requieren de una mayor profundización, dada la naturaleza de las mismas.

Para entender el impacto y la propia eficiencia de un sistema tributario no sólo se debe analizar su estructura, la base gravable y las distintas tasas, sino también –y quizá igualmente importante- debemos analizar cómo se administra el sistema tributario y cómo se aplica la propia ley. Es decir, es importante estudiar cómo se recaudan los impuestos, quién lo realiza, cómo se programan las auditorías, así como los determinantes de las mismas. Además, existen otros factores, que se explican más adelante, que también pueden explicar el comportamiento de los contribuyentes. Entre ellos es posible encontrar factores de civismo y de psicología social.

Este último punto es tan importante al grado que una estructura tributaria aparentemente progresiva, como se mencionó en la introducción del presente estudio, puede de hecho ser proporcional o aún regresiva si los estratos de altos ingresos no cumplen con sus obligaciones. Así lo que aparentemente puede ser una base gravable diseñada para reflejar las diferencias en la habilidad de pago, podría de hecho producir una distribución inequitativa de obligaciones tributarias si la ley tributaria se aplica selectivamente. Este efecto puede incluso ser más grave para impuestos indirectos como el IVA.

⁴¹ Conviene señalar que probablemente la evasión ha disminuido en el 2003, dados los resultados preliminares en la recaudación del IVA. Pero ello, sólo podrá verificarse cuando aparezca el dato oficial y las cuentas nacionales hayan sido publicadas.

Enfatizar la importancia del cumplimiento fiscal y su aplicación no es sólo un aspecto meramente técnico –es en realidad un aspecto cuantitativo importante. La evasión fiscal es un fenómeno perverso existente en todas las sociedades, aunque es de muy difícil medición, por lo que se requieren de aproximaciones de la misma, como se aprecia a lo largo de este documento. Reconocer la importancia de la recaudación de impuestos y la aplicación de la ley conlleva la consideración de algunos puntos importantes.

Primero, quizá el más importante, el referente a la cantidad y calidad de recursos que se deben gastar en recaudar los impuestos, así como en la aplicación de la ley tributaria. Segundo, qué castigos y/o penalizaciones se contemplan en la ley cuando se detecta la evasión. En otras palabras, es necesario calcular el beneficio marginal de un peso gastado en recaudación y detección de evasión fiscal. Tercero, y relacionado con el anterior, la eficacia y eficiencia en la administración tributaria. Finalmente, la coercibilidad una vez que se haya detectado a un defraudador, es decir, qué tan eficiente es la aplicación misma de la ley.

Responder a las interrogantes recién planteadas requiere de información confiable sobre los **determinantes** de la evasión fiscal. Desgraciadamente en México hay muy poca información acerca de ello. Por lo mismo, tampoco existen estudios acerca de la caracterización del cumplimiento fiscal por parte de los contribuyentes. Los economistas tradicionalmente han analizado el problema como una decisión “racional” tomada en condiciones de incertidumbre. Así, evadir impuestos es un juego que resulta en menores impuestos o en una sanción, ambas con ciertas probabilidades de ocurrencia. Si la probabilidad de ser sancionado es alta (porque existe un buen sistema de recaudación y detección de evasión), entonces la recaudación es alta; y, viceversa. Desde esta perspectiva uno podría esperar que la conducta de no cumplir con el pago de impuestos cambiará en la medida que la probabilidad de ser detectado y sancionado aumente.

Otros investigadores sociales han criticado esta visión y han sugerido que otros factores tienen importancia, como por ejemplo, la presión social, la responsabilidad civil, la eficiencia como los contribuyentes perciben que se gastan sus impuestos, entre otros.

De cualquier manera, la probabilidad de ser detectado como defraudador fiscal es relevante. En este sentido el papel de las auditorías cobran una especial relevancia, ya que ellas determinan en buena parte esta probabilidad. Un punto de cautela cabe aquí. Esta recomendación, si bien probada para otros países, debe sustentarse en un estudio detallado sobre el mismo, que no se hizo aquí. Solamente se incluye debido a que niveles relativamente altos de evasión podrían sugerir el papel de las auditorías es importante en explicarla.

No obstante, para estudiar el incumplimiento de los impuestos primeramente hay que reconocer que éste puede tomar diversas formas. La causa bien puede ser accidental o deliberada.

El incumplimiento puede pasar bien porque el contribuyente es ignorante, descuidado, o porque sigue consejos –malos o buenos- de familiares y amigos, interpretando mal la ley, protestando simbólicamente contra el sistema tributario o la mala calidad en el gasto o reaccionando a una percepción personal de injusticia. Por último, puede estar siguiendo el consejo de un profesional que le indica cómo pagar menos impuestos haciendo elusión fiscal (que a veces resulta en evasión, por ser un mal profesional).

Sin embargo, todos estos motivos deben estar sujetos a corroboración empírica. El problema nuevamente es, por un lado, la metodología que se use, ya que mucha de la información que se requeriría no es observable. Por otro lado, cuando la información es observable, ésta no necesariamente se encuentra disponible.

Uno de los aspectos más identificados en el incumplimiento de impuestos nuevamente lo constituye el impacto de las auditorías. Aunque los resultados empíricos en otros países (principalmente industrializados), sugieren distintos resultados, la mayoría de ellos destacan la importancia de las auditorías en el cumplimiento de pago de impuestos. Debe

señalarse que existen muchos otros factores que influyen en el pago de impuestos, desde sociales, hasta psicológicos.⁴²

Es importante conocer el impacto que tienen las auditorías sobre la disposición de pago de impuestos. De acuerdo a diversos analistas y agencias recaudadoras como el Internal Revenue Service (IRS) consideran que las auditorías son el instrumento más importante para estimular reportes de impuestos correctos, es decir, son el instrumento que ayuda a reducir tanto la sub-estimación del ingreso como la sobre-estimación de las deducciones.

Por ello, es importante identificar los impactos que tienen las auditorías sobre la disposición de pago de los contribuyentes. De igual manera, se puede estimar cuál es la probabilidad actual de que una persona –física o moral- sea auditada.

Es importante que la Administración Tributaria revise de manera rigurosa la manera como se audita. En la literatura económica existe el consenso de que la auditoría debe focalizarse y debe ser acompañada de auditorías aleatorias después de cierto número de años con el fin de apoyar la focalización de las auditorías, ya que impactan de manera importante la probabilidad de ser detectado. Sin embargo, esta es sólo una recomendación que se emana del estudio como posible causa. Un estudio al respecto es necesario para ello.

Debe señalarse que las estimaciones por sectores sugerirían cuál de ellos auditar. Sin embargo, se debe ser cauteloso en dicha interpretación debido a que sectorización con fines de fiscalización no es necesariamente consistente con la clasificación del INEGI.

En este sentido la recomendación incluye una revisión del padrón de contribuyentes para que se inscriban en el principal giro de negocio. Ello implicaría una modificación legal, que obligue a los contribuyentes inscribirse en el ramo principal de su negocio, así como una mayor coordinación con el INEGI en este sentido.

Debe reconocerse que, además de las auditorías, existen otros factores que han sido detectados en la literatura como explicativos en los niveles de cumplimiento fiscal.

⁴² Para una reseña ver: John Carrol. How Taxpayers Think about Their Taxes. En *Why People Pay Taxes?*. Joel Slemrod, editor. The University of Michigan Press, 1992.

Primero, un factor importante que ha sido estudiado para otros países es que la evasión es más alta en aquéllos donde la percepción de la gente sobre la eficiencia del gasto público es negativa (Kent Smith, 1992).

Segundo, se ha comprobado que cuando la ciudadanía siente que la carga fiscal no es equitativa, entonces la evasión aumenta (Spicer y Becker, 1980). Tercero, desde el punto de vista psicológico se ha encontrado que el sentimiento de culpa y la presión social pueden ayudar a explicar el nivel de evasión fiscal. Pero ello sucede en países con alto contenido de presión social, como los EUA (Erard y Feinstein, 1994).

Desde el punto de vista legal e institucional, aquí se concluye que la ley presenta algunos vacíos. El análisis arroja las siguientes recomendaciones.

- Se deben redactar las leyes de manera que sean más claras y se diferencien distintos conceptos, como el de error y defraudación fiscal del Código Fiscal de la Federación. Sería conveniente analizar la pertinencia jurídica de que las penalizaciones fueran más específicas.
- Es de vital importancia planear y focalizar las auditorías. En adición, es necesario una planeación más adecuada para cualquier tipo de modificación que se le quiera hacer al impuesto. Debe haber un esfuerzo por mantener una CONTABILIDAD DE LA RECAUDACION acorde a las necesidades de planeación, fiscalización y auditoria.
- Insistir en la mejora en la aplicación de la ley una vez detectado el fraude fiscal.
- Otro aspecto que emana del análisis legal de la sección 2, es la frecuencia con la que se modifica la normatividad en la materia. Esta puede generar, por un lado, un costo de ajuste en la agencia recaudadora para modificar de manera acorde con los cambios sus sistemas, así como capacitar al personal en este sentido. Cuando la agencia está terminando esta actividad, sobrevienen más cambios en el siguiente año fiscal. Esto, si bien sujeto a corroboración, puede ser captado por los agentes,

quienes lo utilizarían a su favor, con lo que la evasión aumenta. Por otro lado, los contribuyentes, también tienen un costo con las modificaciones, aspecto que puede incrementar la evasión.

- Un aspecto que aparentemente es importante en la fiscalización de IVA es el referente a la variedad de tratamientos especiales. A continuación se mencionan algunas. De esta discusión una propuesta es, en la medida de lo posible, modificar esta situación (reducir los tratamientos especiales). Sin embargo, se reconoce que políticamente ha sido inviable, pero no por ello, debe omitirse como recomendación.
 - a. Tener una tasa del 10 por ciento en la frontera discrimina a los contribuyentes. Esta diferenciación de tasas provoca que se dé una transferencia neta de recursos principalmente a las regiones geográficas del norte del país, transferencia que se refleja en un menor costo de vida a costa de las regiones que pagan la tasa general.
 - b. A pesar de que la literatura señala la existencia de exenciones en sectores de difícil gravamen, las exenciones provocan inequidades tributarias porque algunos contribuyentes pueden acreditar el IVA de sus insumos mientras que otros se ven obligados a absorberlo como costo de producción, por lo que es menester reducir este trato preferencial.
 - c. Tener una tasa de impuesto con un criterio geográfico (10 por ciento en fronteras), tasas con criterios sociales (tasa cero por ciento y exenciones) y otra tasa general (tasa 15 por ciento) incentiva a los contribuyentes a buscar el arbitraje entre ellas para minimizar el IVA a pagar o, en su caso, a obtener un saldo a favor para solicitar una devolución.
 - d. La dificultad para fiscalizar el cumplimiento de la LIVA consiste en identificar los insumos que están en tasa cero por ciento, en 10 por ciento y los que están exentos. Muchas empresas utilizan cientos de insumos,

especialmente las medianas y grandes que son precisamente las que se encuentran en el sector formal de la economía. Por lo tanto, la lista de insumos productivos puede llegar a ser bastante grande, rebasando la capacidad de la autoridad para fiscalizarla.

- e. Superada esta dificultad, la Administración Tributaria tiene que efectuar posteriormente el trabajo de ordenar y clasificar los cientos o miles de insumos, y establecer las relaciones con los proveedores que los enajenaron. Cruzar la información de IVA trasladado y acreditado entre clientes y proveedores para verificar si los pagos o las devoluciones solicitadas fueron correctos, es decir, fiscalizar una cadena productiva resulta una empresa verdaderamente compleja, que se simplificaría si se tuvieran menos tasas y menos exenciones. Se obtiene una menor recaudación por los incentivos que genera la aplicación de algunas disposiciones de la LIVA. Concretamente, los contribuyentes tienen el incentivo para aprovechar la tasa cero, para solicitar la devolución de saldos a favor, así como para promover interpretaciones de las normas de la ley en su favor, por medio de considerar sus bienes o servicios en el tratamiento de tasa cero por ciento, como fue el caso de la industria maderera a la que la Suprema Corte de Justicia le dio la razón para ubicarla dentro del caso de tasa cero o la industria de los jugos. Así, por ejemplo, las devoluciones de impuestos por concepto de IVA son las más importantes en monto dentro de todos los impuestos que se regresan a los contribuyentes.

Finalmente, debe insistirse que el excesivo tratamiento preferencial en este impuesto impone costos muy altos para la sociedad y facilita tanto la evasión como la elusión fiscal. Se reconoce que su eliminación, o al menos reducción es difícil, pero debe insistirse en ello, tal y como se apreció en el cuadro 8, donde se observa que ni los países europeos contienen tratamientos preferenciales tan onerosos.

Referencias

- Bird, Richard (1992) *Tax Policy and Economic Development*. Johns Hopkins University Press, Baltimore Maryland
- Elizondo, Carlos (2004) Cuando el Destino nos alcance. En México Crónicas de un país posible. José A. Aguilar, Ed. FCE-Conaculta, En prensa.
- Erard, Brian y Feinstein Jonathan (1994) “The role of moral sentiments and audit. Perceptions in Tax compliance”. Public Finances No. 49
- Martín del Campo Erik(1998). Estimación de la Base y la evasión fiscal del IVA en México. Gaceta de Economía, ITAM.
- Plaza, Ramón (1981). *Contabilidad Social*. UNAM, México DF.
- Trigueros (2001). Anexo de estimación de evasión de IVA. Análisis de la finanzas Públicas en México. Edición especial de la Gaceta de Economía. ITAM.
- Spicer M. y Lee Becker (1980). “Fiscal Inequity and Tax Evasion: an experimental approach” National Tax Journal.
- Smith Kent (1992) Reciprocity and fairness: positive incentives for tax compliance. En Smelrod Joel Why People pay taxes: Tax Compliance and enforcement. U. Michigan Press.
- Sour (2004)An economic Modelo f Tax Compilanse with individual morality and group conformity. Economía Mexicana, CIDE.

Anexo A : Principales reformas recientes efectuadas a la Ley del IVA

Ejercicio fiscal de 2001

Se aprobaron diferentes medidas para simplificar el impuesto y con ello dar incentivos al pago voluntario:

- Se permitió utilizar a los cheques como comprobantes fiscales.
- Se unificó el periodo de presentación de las declaraciones del IVA y del ISR para personas físicas.
- Se aprobaron nuevas reglas para simplificar la comprobación de bienes importados temporalmente por parte de las maquiladoras que están sujetos a tasa cero.

Para otorgar mayor seguridad jurídica tanto a la autoridad federal como a los contribuyentes se aprobaron reglas para efectuar pagos provisionales del impuesto cuando se trate de fusiones o adquisiciones, tema que era poco claro antes de la reforma.

Se aprobó un incentivo fiscal a las familias expresado en tasa cero de IVA al servicio de agua para uso doméstico durante 2001.

Finalmente, se otorgaron nuevas potestades tributarias a las entidades federativas consistentes en la capacidad de gravar las ventas y servicios al público con un impuesto estatal menor o igual a 3 por ciento.⁴³ Asimismo, la facultad de establecer un impuesto local sobre los ingresos que obtengan las personas físicas con actividades empresariales siempre y cuando sus ingresos sean menores o iguales a 4 millones de pesos.⁴⁴

Ejercicio fiscal de 2002

⁴³ Estas potestades se incluyeron en la Ley de Ingresos de la Federación de 2001. En estricto sentido se autoriza a los estados a cobrar un impuesto a las ventas no un IVA adicional.

⁴⁴ A la fecha ninguna entidad ha utilizado estas potestades.

Para simplificar el impuesto y con ello incentivar su pago voluntario se cambió el procedimiento de determinación y cómputo del IVA, de devengado a flujo de efectivo.⁴⁵ Asimismo, volvió a incluirse el incentivo fiscal de la tasa cero al servicio de agua para uso doméstico durante 2002.

Ejercicio fiscal de 2003

Para otorgar mayor seguridad jurídica tanto a la autoridad federal como a los contribuyentes se incorporó en la Ley del IVA el cambio de procedimiento de determinación y cómputo del impuesto, medida aprobada en la Ley de Ingresos de 2002.

Para simplificar el impuesto y con ello incentivar su pago voluntario se cambió el periodo de pago, de anual a mensual, eliminándose la figura de “pagos provisionales” y el complejo procedimiento de actualización por inflación semestral que tenían que efectuar los contribuyentes.

También se modificaron algunas tasas:

- Se decidió incluir al municipio de Caborca, Sonora en la zona fronteriza donde aplica la tasa del 10 por ciento.
- Se eliminó la emisión de las constancias de importación como documento comprobatorio para aplicar tasa cero a las importaciones temporales entre maquiladoras y empresas exportadoras que estén amparadas por los programas de apoyo al fomento industrial del Gobierno Federal.⁴⁶
- Se decidió establecer la tasa cero al servicio de agua potable.
- La industria de la madera en trozo o descortezada se ubicó en tasa cero.

⁴⁵ Esta medida fue aprobada en la Ley de Ingresos de 2002, aunque posteriormente se le dio certidumbre jurídica al incorporarse en la Ley del IVA.

⁴⁶ Se estableció en el artículo 9º, fracción IX de la LIVA una exención a la enajenación de bienes importados temporalmente por empresas exportadoras cuando sea efectuada entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero a una empresa exportadora.

- La enajenación de libros y periódicos editados por los propios contribuyentes se ubicó en tasa cero, así como las ventas posteriores de éstos.
- Los aprovechamientos que cobren las entidades federativas, los municipios y sus organismos descentralizados no pagarán IVA a la Federación.
- Los servicios de filmación o grabación para exportación tendrá tasa cero.
- Se introdujo también, como una medida de estímulo al turismo de negocios, al otorgar el tratamiento de exportación a los servicios de hotelería y conexos que proporcionen las empresas hoteleras a turistas extranjeros cuando se trate de congresos, convenciones, exposiciones y ferias (reforma que entra en vigor en 2004).

Anexo B : Lista de actividades económicas que no causan la tasa general del IVA

E.1 Tasa cero.

I. Enajenación de:⁴⁷

- a) Animales y vegetales que no estén industrializados, excepto el hule.
- b) La madera en trozo o descortezada.
- c) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación, excepto: bebidas distintas a la leche como jugos, néctares y concentrados de frutas o verduras; jarabes, polvos, esencias, extractos o concentrados para preparar refrescos; caviar, salmón ahumado y angulas, y saborizantes y aditivos alimenticios.
- d) Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando su presentación sea en envases menores de 10 litros.
- e) Ixtle, palma y lechuguilla.
- f) Maquinaria y equipo agrícola y pesquero siempre y cuando reúnan los requisitos y condiciones que señale la autoridad fiscal y se adquieran completos.
- g) Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas siempre y cuando se destinen directamente a actividades agropecuarias.
- h) Invernaderos y equipos de irrigación.
- i) Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes siempre y cuando tengan un contenido mínimo de dicho metal del 80 por ciento y que su enajenación no sea para el público en general ni a menudeo.

⁴⁷ Artículo 2-A de la LIVA

- j) Libros y periódicos que editen los contribuyentes excepto publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y diferente contenido entre una publicación y otra.

No aplicará la tasa del cero a la enajenación de alimentos en restaurantes o en establecimientos que los preparen para llevar o para entrega en domicilio.

II. Prestación de los siguientes servicios independientes:

- a) Servicios de asesoría y asistencia técnica a agricultores y ganaderos siempre y cuando se destinen a actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.
- b) Molienda o trituración de maíz o trigo.
- c) Pasteurización de leche.
- d) Invernaderos.
- e) Despepite de algodón.
- f) Sacrificio de ganado y aves de corral.
- g) Reaseguro.
- h) Suministro de agua para uso doméstico.

III. Uso o goce temporal de maquinaria y equipo agropecuario o pesca.

IV. Exportación de bienes y servicios siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el capítulo VI de la Ley del IVA.

E.1 Exenciones.

I.Enajenación de bienes⁴⁸

- a) Suelo.
- b) Construcciones destinadas a casa habitación.
- c) Libros, periódicos y revistas así como el derecho para usar o explotar una obra que realice su autor.⁴⁹
- d) Bienes muebles usados, excepto los que enajenen las empresas.
- e) Billetes de loterías, rifas, juegos, sorteos, apuestas o concursos.
- f) Moneda nacional y moneda extranjera, así como piezas de oro o de plata que tengan el carácter de moneda y las piezas denominadas onza troy.
- g) Partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito.⁵⁰
- h) Lingotes de oro con un contenido mínimo de 99 por ciento siempre y cuando su enajenación se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.
- i) Bienes objeto del comercio internacional que estén amparados por programas de importación temporal o de fomento a la industria maquiladora.

III.Prestación de servicios.

- a) Comisiones por otorgamiento de créditos hipotecarios.
- b) Comisiones que cobren las Afores
- c) Servicios prestados gratuitamente, excepto cuando los beneficiarios sean los miembros, socios o asociados de la persona moral que preste el servicio.
- d) Servicios educativos tanto públicos como privados.

⁴⁸ Artículo 9º de la LIVA.

⁴⁹ Sólo cuando los contribuyentes editen libros y periódicos se ubicarán en tasa cero.

⁵⁰ El artículo 9º, fracción VII de la LIVA señala algunas excepciones.

- e) Transporte público terrestre, excepto por ferrocarril.
- f) Transporte marítimo internacional de bienes prestado por personas residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, excepto servicios de cabotaje en territorio nacional.
- g) Aseguramiento contra riesgos agropecuarios, seguros de vida así como las comisiones de agentes de seguros.
- h) Servicios que generen intereses y operaciones financieras siempre y cuando observen lo dispuesto en la LIVA.
- i) Espectáculos públicos, excepto teatro y circo y los prestados en restaurantes, bares, cabarets, salones de fiesta y baile y centros nocturnos.
- j) Servicios profesionales de medicina.
- k) Servicios médicos proporcionados por instituciones públicas.

IV. Uso o goce temporal de bienes.⁵¹

- a) Inmuebles destinados a casa habitación.
- b) Fincas dedicadas a fines agropecuarios.
- c) Bienes propiedad de residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país.
- d) Libros, periódicos y revistas.

V. Importación de bienes y servicios.⁵²

- a) Importaciones temporales de bienes previamente exportados.
- b) Menaje de casa.
- c) Donaciones por residentes en el extranjero.

⁵¹ Artículo 20 de la LIVA.

⁵² Artículo 24 de la LIVA.

- d) Obras de arte reconocidas que se destinen a exhibición pública permanente.
- e) Obras de arte creadas en el extranjero siempre y cuando las importe su autor.
- f) Oro con un contenido mínimo del 80 por ciento.
- g) Vehículos siempre y cuando cumpla los requisitos de la autoridad.

VI. Exportación de bienes y servicios.⁵³

- a) Bienes y servicios para uso o disfrute en el extranjero.
- b) Publicidad.
- c) Comisiones y mediaciones.
- d) Seguros y reaseguros así como afianzamientos y reafianzamientos.
- e) Operaciones de financiamiento.
- f) Filmación y grabación.
- g) Asistencia técnica.
- h) Transportación internacional.
- i) Hotelería a turistas extranjeros para convenciones, exposiciones o ferias.

⁵³ Artículo 29 de la LIVA.

Anexo C : Penas y sanciones por incumplimiento

F.1 Infracciones

Se sancionan con multa las siguientes infracciones:

- Cometer errores aritméticos.
- No utilizar, o utilizar indebidamente, el registro federal de contribuyentes en las transacciones comerciales.
- No pagar completamente las contribuciones, así como no presentar declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias. Incluye pagar fuera de los plazos obligatorios o con errores o incompletos (incluye las declaraciones informativas del IVA).
- No llevar contabilidad, tener errores o no conservar comprobantes.
- Para el caso de las instituciones de crédito no cumplir con las disposiciones que la ley les señala que impidan u obstaculicen las labores de fiscalización de la autoridad. En el caso de sus clientes, proporcionar datos faltos o incompletos.
- Impedir u obstaculizar las facultades de comprobación y auditoría de la autoridad.
- No adherir marbetes o precintar los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas, ni llevar un control físico o volumétrico de dichas bebidas. Aplica también al caso de la cerveza, las bebidas refrescantes y los tabacos labrados.
- Para el caso de los contadores públicos, cometer errores cuando dictaminan estados financieros.

F.2 Delitos fiscales

Se consideran delitos de defraudación fiscal los siguientes:

- No pagar en los plazos establecidos.
- Beneficiarse de un subsidio o estímulo fiscal sin derecho a ello.
- Determinar pérdidas con falsedad.

- Destruir la contabilidad o usarla para ocultar operaciones por las que debe pagar un impuesto.

ANEXO D: Tablas de Cálculo de Tratamientos Especiales

Valor Agregado Bruto

Cuadro A1: Total de Productos Tasa Cero (pesos corrientes)

AÑO	carnes y lacteos	trigo	maiz	café	azúcar	aceites y grasas	otros alimentos 1/
1995	16,991,595	8,363,404	9,927,566	4,809,664	3,286,525	4,065,813	16,135,805
1996	23,153,976	13,190,997	15,138,467	5,211,013	5,135,130	5,353,548	22,183,274
1997	31,763,910	14,591,133	17,927,253	6,570,828	5,646,491	5,274,501	27,009,695
1998	34,898,773	16,303,306	25,758,453	6,113,717	5,780,743	6,114,469	33,825,478
1999	39,048,141	17,911,068	47,755,468	6,254,115	6,483,607	6,490,127	40,149,827
2000	46,909,276	20,128,607	56,074,726	7,388,897	5,348,789	5,727,274	45,275,682
2001	52,416,099	22,233,682	69,533,231	6,827,677	7,299,122	5,857,926	47,078,353

	produc farmaceuticos	frutas	Agricultura, Sivicultura y Pesca	Tractores, Maquinaria e implemento agricolas	Energía eléctrica riego agrícola 2/	Plaguicidas 3/	Despepie e Algodón	TOTAL
1995	10,153,149	3,443,627	91,899,276	505,421	793,853	204,712	1,001,793	171,582,203
1996	14,415,506	4,511,588	139,753,416	799,288	1,015,451	287,043	1,129,707	251,278,404
1997	17,827,075	5,966,649	159,168,336	1,426,135	1,286,512	380,894	1,395,369	296,234,781
1998	23,452,071	7,355,531	183,510,579	1,490,647	1,688,054	476,256	1,173,019	347,941,096
1999	29,854,554	9,120,425	193,803,069	1,560,069	2,076,404	546,645	738,716	401,792,235
2000	34,056,637	9,576,840	202,010,498	1,389,582	1,874,143	546,122	495,639	436,802,712
2001	37,462,260	10,254,042	218,770,371	1,551,593	2,102,974	532,966	417,071	482,337,367

1/ Se descontaron los concentrados y jarabes

2/ Cifra obtenida utilizando el supuesto de que 5% del ramo Generación, Transmisión y Distribución de Energía se destina a riego agrícola

3/ Cifra obtenida utilizando el supuesto de que el 20% del ramo Insecticidas y Plaguicidas se destina a Agricultura

Fuente: SCN

Valor Agregado Bruto

Cuadro A2: Total Exentos Ajustados* (precios corrientes)

	Servicio médico	Esparcimiento	Transporte	Otros Servicios	Imprenta	Serv. Educación	Construcción de Vivienda	Alquiler de viviendas	Total Exentos ajustado
1995	42,699,859	437,935	21,343,901	42,824,483	4,619,211	66,213,723	22,110,024	132,865,747	333,114,883
1996	50,604,784	515,309	30,738,911	54,112,228	5,363,338	84,361,071	26,980,322	171,122,997	423,798,959
1997	63,679,933	615,358	40,900,514	67,414,384	6,731,444	108,114,017	35,249,151	209,486,286	532,191,086
1998	80,743,550	745,202	52,114,532	84,065,192	7,957,808	137,461,810	43,899,326	260,955,736	667,943,154
1999	100,518,248	920,169	66,845,845	102,746,460	9,423,535	169,149,779	53,107,705	298,371,790	801,083,532
2000	118,332,227	1,070,441	77,767,760	120,925,132	10,264,763	200,956,888	65,350,936	340,994,153	935,662,300
2001	138,672,855	1,195,608	83,014,665	134,237,708	10,500,028	235,459,561	68,447,748	365,122,177	1,036,650,351

*Se ajustó de acuerdo al valor agregado de la última etapa de producción (precios corrientes)

Fuente: SCN

Cuadro A3: Total Tasa Cero y Exentos

Precios de 1993

AÑO	TASA CERO A PRECIOS CONSTANTES	EXENTOS A PRECIOS CONSTANTES	TOTAL A PRECIOS CONSTANTES
1995	114.66	222.60	337.25
1996	128.70	217.05	345.75
1997	128.87	231.51	360.38
1998	131.10	251.67	382.77
1999	131.44	262.07	393.51
2000	127.34	272.77	400.11
2001	132.14	283.99	416.13

Tabla A4: C3lculo de Importaciones Sujetas a Exenci3n y Tasa Cero

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total de CONSUMO EN							
IMPORTACIONES	49832175	79,687,839	108,535,109	147,640,491	168,360,961	226,486,351	258,544,047
Alimentos	12,932,785	19,430,105	25,504,598	35,994,011	41,638,642	52,300,541	60,369,834
Productos medicinales y farmac3uticos	1,823,835	2,564,228	3,645,576	5,282,979	6,286,780	7,933,046	9,932,342
Educaci3n	1,615,795	1,844,701	2,067,091	2,911,873	3,281,955	3,746,633	4,045,973
Peri3dicos	2,485,609	2,925,878	3,397,472	4,461,944	4,902,014	5,667,678	6,218,466
CONSUMO DE IMPORTACIONES EXENTAS y T. CERO DE IVA	18858024	26,764,912	34,614,737	48,650,807	56,109,391	69,647,898	80,566,615
IMPORTACIONES TOTALES	618,880,460	895,647,537	1,100,714,240	1,430,000,054	1,651,712,360	1,995,900,262	1,900,049,768
Importaciones menos insumos de maquiladoras	455,413,460	664,163,719	813,101,039	1,039,104,341	1,170,574,919	1,412,210,678	1,361,710,324
CONSUMO DE IMPORTACIONES EXENTAS DE IVA	18858024	26,764,912	34,614,737	48,650,807	56,109,391	69,647,898	80,566,615
IMPORTACIONES EXENTAS DE IVA	436,555,436	637,398,807	778,486,302	990,453,534	1,114,465,528	1,342,562,780	1,281,143,709

Fuente: SCN

Anexo E

Estructura del consumo privado de acuerdo a la ENIGH-2002

Para calcular el IVA potencial correspondiente al consumo privado se utilizó la información presente en la ENIGH correspondiente al año 2002. Con ésta, se obtuvo la estructura de gasto, la que se aplicó a la información de cuentas nacionales sobre consumo privado.

La ENIGH cuenta con información de los hogares sobre el gasto corriente total, el cual sería equivalente al consumo de cuentas nacionales. Sin embargo, en el gasto total se encuentran algunos conceptos como transferencias entre particulares y algunos pagos, los cuales se deben de eliminar para guardar correspondencia entre el concepto de gasto total de la ENIGH y el consumo privado de cuentas nacionales. En el cuadro-E1 se presenta la información sobre el ajuste llevado a cabo.

Cuadro-E1

Gasto Total y Consumo en la ENIGH	
Miles de pesos de 2002	
Gasto Total	555,346,812
Transferencias	- 9,954,369
Regalos recibidos	- 36,852,564
Consumo	508,539,878
Gasto - Consumo	46,806,934
Diferencia %	8.43

De este modo, se puede observar que el porcentaje de ajuste que se realizó fue de 8.43 por ciento del gasto total. Este nuevo gasto total o consumo obtenido es el utilizado para compararlo con el consumo de cuentas nacionales. Del consumo restante, se debe clasificar los bienes y servicios de acuerdo con el tipo de impuesto que le corresponde y de acuerdo con la zona de residencia del hogar.

La clasificación de acuerdo con la zona de residencia se llevó a cabo aplicando lo establecido en la Ley del IVA, en especial en cuanto a la delimitación de la zona fronteriza. Por ejemplo, esta zona incluye a la totalidad de los estados de Baja California, Baja California Sur y a Quintana Roo, además de los municipios de la zona fronteriza del norte y del sur.

Los bienes y servicios se clasificaron de acuerdo el tipo de impuesto que le corresponde. De este modo, existen bienes no sujetos a impuesto, bienes con tasa cero, importe del autoconsumo, bienes exentos y bienes a los que se les aplica la tasa general. Es menester señalar que se separan los bienes no sujetos al IVA de los bienes exentos porque a los no sujetos no se les puede asignar un impuesto vía costos, mientras que a los exentos ello sí es posible. Los bienes no sujetos son conceptos que no implican IVA por su naturaleza. Este es el caso de la renta imputada.

Como ejemplo (consulte la secci3n 2 donde se especifica detalladamente cada uno de ellos) de los bienes no sujetos al impuesto, se encuentra, la renta imputada, los pagos en especie, servicio dom3stico, entre otros. Los bienes y servicios exentos son el transporte p3blico, gastos en colegiatura, consultas m3dicas, entre otros. Los bienes con tasa cero consisten en alimentos y medicinas. Los bienes sujetos a la tasa de IVA general son todos los dem3s bienes y servicios. Por otro lado, separamos en un rubro aparte los gastos imputados en autoconsumo por tratarse de un gasto no sujeto al IVA pero que sin embargo puede tener un peque1o componente de impuesto v3a los costos de producci3n. En el cuadro-E2 se presenta la clasificaci3n.

Cuadro E2

Gasto en Bienes y Servicios de Acuerdo a la zona de residencia
y al tipo de impuesto que le corresponde

Miles de Pesos del 2002

Concepto	Interior	Frontera	Toda Rep3blica
Consumo Total	457,247,349	51,292,530	508,539,878
Tasa Cero	91,249,647	8,215,411	99,465,058
Exentos	64,181,561	5,536,778	69,718,339
Tasa general	196,124,277	23,710,599	219,834,876
Autoconsumo	5,297,955	453,553	5,751,508
No Sujetos	100,393,909	13,376,190	113,770,098
Estructura Porcentual			
Concepto	Interior	Frontera	Toda Rep3blica
Consumo Total	100.00	100.00	100.00
Tasa Cero	19.96	16.02	19.56
Exentos	14.04	10.79	13.71
Tasa general	42.89	46.23	43.23
Autoconsumo	1.16	0.88	1.13
No Sujetos	21.96	26.08	22.37

Una vez clasificados los bienes y servicios se aplicaron las distintas tasas impositivas a los bienes clasificados. Como en la ENIGH, as3 como en las cuentas nacionales a precios de mercado, el valor del consumo incluye los impuestos, para calcular el monto de IVA potencial se multiplic3 el valor comercializado por $(0.15/1.15)$, para el caso del interior de la rep3blica, y por $(0.10/1.10)$ para la zona fronteriza. Para los bienes exentos estos se ajustaron como lo se1ala el texto en la secci3n 3. Los resultados se encuentran en el cuadro E3.

Cuadro E3

IVA Potencial

Miles de Pesos del 2002

Concepto	Interior	Frontera	Toda República
Consumo Total	30,311,494	2,433,796	32,745,290
Tasa Cero	-	-	-
Exentos	4,477,783	263,656	4,741,439
Tasa general	25,581,427	2,155,509	27,736,936
Autoconsumo	252,284	14,631	266,914
No Sujetos	-	-	-

De esta manera se estimó que el IVA potencial representa el 6.43908 por ciento del consumo privado.

Anexo F

Cálculo del IVA por Sectores

El cálculo del IVA pagado por sectores de actividad económica es difícil por lo siguiente. El cálculo del IVA potencial por sectores no se puede basar exclusivamente en los bienes y servicios correspondientes a la demanda final, ya que si se hiciera de este modo los sectores que producen casi exclusivamente para satisfacer la demanda intermedia los tendríamos que eliminar del análisis, por lo que su contribución al IVA potencial sería casi cero. Sin embargo, estos sectores orientados a la demanda intermedia sí reportan IVA, el cual es la diferencia entre el IVA que cobran y el IVA que pagan.

En general el IVA que debe pagar cada sector o unidad económica corresponde a la diferencia entre el IVA que cobra por los bienes vendidos menos el IVA que se paga por los bienes y servicios comprados, cuando se puede hacer esta acreditación. Por esta razón, para el cálculo del IVA por sector es necesario considerar la estructura de compras y ventas que hace cada sector, separando las compras de bienes y servicios por un lado, y el valor agregado, por otro.

Si un sector vende bienes exclusivamente con tasa cero entonces el IVA que le corresponde pagar consiste en la diferencia entre el IVA cobrado, que en este caso es cero, y el IVA pagado en los insumos. Este IVA pagado corresponde a las compras de bienes y servicios que pagan IVA, obviamente no se paga IVA por el valor agregado generado en este sector. Entonces para un sector que vende exclusivamente bienes a tasa cero, el IVA que le corresponde pagar es negativo y consiste en el IVA pagado en los insumos y para el cual se pide devolución.

Si un sector vende exclusivamente bienes y servicios a la tasa general, entonces el IVA que le corresponde es la diferencia entre el IVA cobrado y el IVA pagado en los insumos. En este caso el IVA que le corresponde pagar a este sector es igual al IVA aplicado al valor agregado generado por este sector.

Por otra parte, si un sector vende bienes que se encuentran exentos del pago de IVA entonces hacemos lo siguiente. Usualmente un bien se encuentra exento cuando su destino es la demanda final, en particular el consumo privado. Si producto se destina al consumo intermedio o a la inversión, entonces a la venta de éste se le aplica la tasa general. Un ejemplo de este sector es el transporte, el cual se encuentra exento del pago del impuesto en cuestión para el consumo privado, pero no así para otro destino. De este modo, para un sector como éste se debe aplicar IVA a las ventas destinadas al consumo intermedio y a la inversión, y no a las ventas destinadas al consumo privado. La complicación surge de cómo tratar al IVA pagado como insumos, si el bien que se vende se encuentra exento entonces no se puede acreditar; sin embargo, si el bien vendido lo absorbe entonces el pago de impuestos en los insumos sí se puede acreditar.

De forma pragmática se consideró el porcentaje de las ventas que paga IVA (el destinado al consumo intermedio y la inversión) y se aplicó este porcentaje al pago de

IVA en insumos; el impuesto resultante es el que es posible acreditar, es decir, resultado del IVA causado por este sector.

Como sucede en el caso anterior, casi todos los sectores considerados producen bienes a los cuales se les aplican distintas tasas de IVA. Esto surge por la naturaleza misma del sector en cuestión, por la agregación con la que se trabaja o simplemente por la manera como se encuentra constituida la demanda final, ya que a algunos destinos se le aplica la tasa general mientras que a otros se les aplica la tasa cero (por ejemplo exportaciones), o bien, simplemente se encuentran exentos. Esta variedad de regímenes del IVA hace que tengamos que aproximar el acreditamiento del IVA pagado en insumos.

El análisis sectorial se lleva a cabo sobre los nueve principales sectores. Como ya se anotó, para calcular el IVA potencial por sector se necesita información detallada sobre las ventas que hace cada sector, así como las compras que se llevan a cabo. Del Sistema de Cuentas Nacionales de México se obtiene fácilmente información sobre el destino de la producción bruta de cada sector. Este destino consiste en la demanda intermedia y la demanda final. En el Cuadro-F1 se presentan los datos correspondientes a estos conceptos para el año 2001.

Cuadro-F1
Oferta y Demanda Total. 2001
Miles de Pesos de 1993

	Oferta Total	Importaciones	Demanda Intermedia	Consumo Privado
Total	3,149,988,939	474,945,488	1,075,256,051	1,113,488,032
Agropecuaria, silvicult. y pesca	140,070,470	11,220,254	80,549,378	50,718,500
Minería	75,590,635	1,541,117	44,816,009	22,737
Industria Manufacturera	1,720,045,795	429,327,566	680,949,801	491,501,939
Construcción	158,179,611	-	-	-
Electricidad, gas y agua	41,194,472	2,058,864	25,552,302	13,361,670
Comercio, restaurantes, hotel	111,765,828	91,110	22,143,292	88,792,318
Transporte, almacenaje, com.	152,848,833	7,139,162	14,483,992	131,725,715
Servicios financieros, seguros	229,297,178	8,002,973	54,220,898	167,487,200
Servicios comunales, profesion.	506,006,264	574,590	152,540,378	178,048,577
Compras directas de residentes	14,989,852	14,989,852	-	8,170,624

	Consumo Gobierno	Formación Bruta de Capital Fijo	Variación de Existencias	Exportaciones
Total	188,295,128	314,229,116	19,970,771	438,749,841
Agropecuaria, silvicult. y pesca	574,286	2,292,128	-	9,244,033
Minería	9,767	29,020	-	30,781,598
Industria Manufacturera	7,834,841	153,241,657	23,347,122	363,170,435
Construcción	-	158,179,611	-	-
Electricidad, gas y agua	1,994,491	-	-	286,008
Comercio, restaurantes, hotel	830,219	-	-	-
Transporte, almacenaje, com.	2,388,737	-	-	4,250,389
Servicios financieros, seguros	4,123,058	-	-	3,466,022
Servicios comunales, profesion.	170,281,362	486,700	-	4,649,247
Compras directas de residentes	258,367	-	-	22,902,109

Entonces las ventas a precios brutos incluyen a la demanda intermedia, el consumo privado, el consumo de gobierno, la formación bruta de capital fijo, variación de existencias y las exportaciones. De este modo, el IVA que cobra cada sector es simplemente el impuesto incluido en el valor de las ventas.

El primer sector vende bienes y servicios a tasa cero, independientemente que el destino sea la demanda intermedia o la final, de esta manera el IVA cobrado en este sector es igual a cero. Los demás sectores tienen mezclados distintos tipos de bienes, es decir, bienes exentos, a tasa cero o con tasa general. De este modo, dependiendo del destino de las ventas se aplica una tasa de cero o la tasa general.

La información que no es posible obtener directamente de las Cuentas Nacionales es la correspondiente a la estructura de compras de cada sector. Para poder estimar esta estructura se recurrió a la matriz de Insumo-Producto. Como la última matriz de Insumo-Producto publicada corresponde a 1978, se usó una actualización de esta para el año de 1996, además de tener que agregar los sectores de conformidad con los nueve sectores bajo consideración. De esta matriz actualizada calcularon los coeficientes de requerimientos totales y se aplicaron a los datos del valor bruto de la producción para el año 2001. De esta manera, se delineó la estructura de compras de los distintos sectores para el año 2001. A esta estructura de compras se le añadieron las compras correspondientes a la inversión en capital fijo y la variación de existencias.

Evidentemente estos conceptos se aplican a las empresas privadas, ya que de los totales de ellos se sustrae la inversión en construcción residencial y del gobierno y la compra de maquinaria y equipo por parte del gobierno. Aplicando las tasas de IVA que corresponde a cada sector se obtiene el IVA pagado por cada uno de ellos relativos a la compra de bienes y servicios. En el cuadro-F2 se presentan estos cálculos.

Cuadro-F2

	Miles de pesos de 1993		
	Impuesto pagado sobre insumos	Impuesto pagado sobre Inversión	Impuesto pagado Total
Agropecuaria, silv. y pesca	1,631,009	1,210,446	2,841,454
Minería	2,319,006	653,231	2,972,237
Industria Manufacturera	94,454,972	14,864,103	109,319,074
Construcción	11,083,652	1,366,939	12,450,591
Electricidad, gas y agua	2,910,208	355,990	3,266,198
Comercio, restaurantes, hotel	3,099,770	965,846	4,065,616
Transporte, almacenaje, com.	6,511,085	1,320,872	7,831,957
Servicios financieros, seguros	8,517,326	1,981,515	10,498,841
Servicios comunales, soc.	15,917,848	4,372,749	20,290,597
Total	146,444,876	27,091,691	173,536,566

El IVA que corresponde a cada sector es igual a la diferencia entre el IVA cobrado y el IVA pagado, cuando el pagado se puede acreditar. Para el caso de los sectores que venden bienes exentos solamente se resta el impuesto pagado en insumos, es decir se acredita, la proporción que corresponde a bienes no exentos. Si un sector no los produce, entonces el potencial es simplemente la resta del impuesto cobrado y el pagado. En el cuadro-F3 se presentan los cálculos correspondientes.

Cuadro-F3

	Miles de pesos de 1993				
	Impuesto Total	Impuesto Dem-interm	Impuesto Demanda Final	% de Exentos	Impuesto Potencial
Agropecuaria, silv. y pesca	2,841,454	-	878,608	0.090	1,707,378
Minería	2,972,237	4,070,594	4,240	-	1,102,597
Industria Manufacturera	109,319,074	110,989,253	40,536,549	0.004	42,627,530
Construcción	12,450,591	4,996,129	-	0.758	1,981,182
Electricidad, gas y agua	3,266,198	2,322,937	1,449,699	0.162	1,036,143
Comercio, restaurantes, hotel	4,065,616	2,888,255	13,992,664	-	12,815,304
Transporte, almacenaje, com.	7,831,957	1,316,727	10,947,812	0.517	8,482,348
Servicios financieros, seguros	10,498,841	7,072,291	16,574,444	0.194	15,187,227
Servicios comunales, soc.	20,290,597	13,911,553	9,544,641	0.544	14,199,148
Total	173,536,566	147,567,739	93,928,657		95,724,100

En la anterior metodología no se hizo un tratamiento especial con respecto a la zona fronteriza. Para ajustar por las distintas tasas en esta, se tomó un resultado presentado en la estimación general del anexo E, el cual indica la contribución a la recaudación potencial de aplicar la tasa general de 15 por ciento a la zona fronteriza. Esto arrojó un factor de ajuste de 0.9742512, por lo cual el IVA potencial para cada sector se ajustó a la baja de acuerdo con este factor. En el cuadro-F4 se presentan los resultados finales de la estimación en miles de pesos constantes de 1993.

Cuadro-F4

	Miles de pesos de 1993			% de Evasión del Potencial NA
	Impuesto Ajustado	Recaudación	Evasión	
Agropecuaria, silv. y pesca	- 1,663,415	- 1,009,094	- 654,321	
Minería	1,074,206	206,260	867,947	80.80
Industria Manufacturera	41,529,924	22,955,270	18,574,655	44.73
Construcción	1,930,169	1,480,096	450,073	23.32
Electricidad, gas y agua	1,009,464	569,345	440,119	43.60
Comercio, restaurantes, hotel	12,485,325	12,335,759	149,566	1.20
Transporte, almacenaje, com.	8,263,938	4,329,733	3,934,206	47.61
Servicios financieros, seguros	14,796,175	13,265,568	1,530,606	10.34
Servicios comunales, soc.	13,833,538	3,052,921	10,780,617	77.93
Total	93,259,324	57,185,856	36,073,467	38.68